MINISTER'S REPORTS

Granatstein Report

Table of Contents

Introduction

The Big Picture

The Need for Stability

Competing Scenarios

Nomenclature

The Organization and Functioning of National Defence Headquarters

Responsibility, Accountability, Discipline, and the Regimental System

Operational Questions

Rank, Pay, Promotion, PERs

The CF Education System

Somalia and its Aftermath

Conclusion

© Minister of Public Works and Government Services Canada

FOR EFFICIENT AND EFFECTIVE MILITARY FORCES

J.L. Granatstein

While in no way limiting what might be suggested, in his letter of 7 Jan 97 the Minister of National Defence asked in particular for advice on the management and command of the Canadian Forces, military ethos and discipline, the selection, promotion and leadership of the officer corps, the place and role of civilians in the Department, and the question of responsibility and accountability. This paper offers my assessments of and suggestions on these areas--and some others. They will, I trust, be realistic and modest. The Minister, as is his wont, also asked for prescriptive rather than elliptical advice. I have tried to provide this, as well.

I received a substantial package of data from the Department at the beginning of this task, and my requests for additional information have been promptly and completely met. I also was the beneficiary of solicited and unsolicited memoranda from dozens of individuals and organizations. I had interviews with many more officers, senior and junior, and NCMs. I began with a reasonable knowledge and understanding of the Canadian Forces, I believe, but I have learned much more in the course of this project.

TABLE OF CONTENTS | NEXT

A. The Big Picture

The Canadian Forces have been operating--with commendable efficiency and high military skill--in a long period of global, national, and social instability. Since the mid-1960s, the Cold War has peaked and largely disappeared, replaced now by a diminished threat of global war and an increased risk of limited, localized conflicts. In the same three decades, the Canadian Forces have been integrated, then unified, and now are in a long, slow process of de-unification. The military has been made bilingual and created French Language Units in all three services; National Defence Headquarters has been turned into an integrated military-civilian headquarters; the CF has taken women into its ranks in new ways; it has dealt with the impact of the Canadian Charter of Rights and Freedoms; it is attempting to cope with human rights and employment equity legislation; and all this has been imposed on the CF in a period of dramatic downsizing and budget reduction. That the Canadian Forces have problems should not be surprising; that the armed forces have continued to function as well as they have in a period of prolonged and dramatic restructuring is simply remarkable.

While the CF has been passing through its own long crisis, so too has Canadian society. We live in a period of remarkable social change with changing demographics, the media, and the Charter of Rights and Freedoms making Canadians very conscious of their rights and their place in interest groups. Race, language, ethnicity, gender, sexual orientation--the list is endless. Our polity has been fragmented under the strain, and our political parties, or some of them, have become advocates for interest group or regional causes. At the same time, there is rising crime, growing poverty and homelessness, a decline in educational Standards and an increase in marriage breakdown and the number of single-parent families. The spirit of the times is profoundly anti-elitist and unhealthy. Very few Canadians any longer talk of their obligations to a society that many perceive as having let them down. No institution, neither church nor state nor Canadian hockey, is safe from attack. For some time now, it has been the Canadian Forces' turn.

It is essential that the CF remain in touch with the public; it is equally necessary that the CF adapt, as necessary, to reflect the values of the society it must serve and defend. The difficulty, however, is that Canada's values today are in such flux that it is difficult to know to which ones loyalty should be owed.

In these somewhat dispiriting circumstances, it is remarkable that the members of the Canadian Forces still accept as their fundamental principle the obligation to put service before self and to offer everything, including their lives, for their country. This willingness to accept the unlimited liability inherent in military service is the foundation of the military ethos and the fundamental difference between the CF and the broader public. This ethos has been shaken recently, but it must be restored and strengthened; it is what necessarily differentiates armed forces from society at large.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

B. The Need for Stability

The first requirement for the Canadian Forces is stability. The military needs a breather, a time to get its house in order, a time to think about the future and plan for it without the desperate requirement to manage a succession of overwhelming day-to-day crises.

The process of force reductions, scheduled to reach 60,000 regulars and 30,000 reservists by 1999, must be pronounced at an end at that point. The 60-30 structure cannot be reduced further without ending any possibility of fielding effective forces. The Minister and the government must make clear to the CF and Canadians that strength reductions will cease when the 60-30 figure is reached.

Similarly, the process of annual budget cuts must come to an end. No government can promise that any portion of its national accounts, particularly one that (incorporating the pending cuts) will still consume more than $10.5 billion in 1996-97, a large portion of the pie, can be sacrosanct forever. Nonetheless, a statement by the Ministers of Finance and National Defence that DND has done its share, and more than its share, of putting the country's fiscal house in order is long overdue and absolutely necessary. Canada will spend only 1.5 percent of GNP on defence in 1998-99, and this is already insufficient. A pledge of fiscal stability for five years will at least allow DND to plan with some certainty--and it might reduce inter-service rivalry.

Just as important, the Canadian Forces needs to know what the government expects of it. No one in the CF truly knows what his/her mission is now and will be. (As one officer put it, "There is no vision, none, not a lick. We stumble from one ill-thought-out peacekeeping endeavour to the next.") The 1994 White Paper laid down priorities, and these are fundamentally sound. It would help morale greatly if these are reaffirmed or, if they are to be altered, the CF was told. In effect, the government must make up its mind on the ways it expects to employ its military. We need a realistic mandate for the Canadian Forces that can be met with the available resources of personnel and equipment, a mandate around which the CF can rally and for which its leadership can plan. This too might reduce inter-service competition.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

C. Competing Scenarios

One reason for the uncertainty about the roles of the CF springs from the competing scenarios that are discussed publicly. Put baldly and too simply, there are three:

1. A cadre regular force that would train the reserves

2. The Canada 21 proposals

3. A combat capable, multi-purpose force.

A Cadre Regular Force

The first scenario has been advanced by some retired regular officers, by some Militia honorary colonels, and by a few reservists. The argument here is that the high command of the regular force is so corrupt, so tainted by scandal and incompetence, that it cannot be salvaged. Tear down the structure and revert to the traditional Canadian method that was employed until the Korean War ushered in a standing, professional military of reasonable size with modern equipment. In this scenario, the Army, for example, would have a few thousand officers and NCMs whose primary task would be to train the Militia. In the event of war, the Militia would fight Canada's battles as it did in 1914 and 1939.

The fundamental flaw in this scenario is all too visible in our military cemeteries in France, Flanders, Hong Kong and Dieppe. Our Militia soldiers performed with exemplary courage in Canada's wars (as in our present peacekeeping and peace-enforcement missions), but without a regular force that could provide realistic training for its officers, the country was completely unable to provide them with competent commanders at the outset. The Curries and Hoffmeisters eventually emerged in the crucible of war, but thousands of dead paid the price while they and their peers mastered their new trade of command in war. The lack of competent professionals cost us dearly, and we must not make this mistake again.

The Canada 21 Proposals

The second scenario has been advanced by a distinguished group of Canadians who published a report, Canada 21: Canada and Common Security in the Twenty-First Century, in 1994. The report covered many things, but it is its advice on the military that concerns us here. Much of Canada 21's position was unexceptionable:

The Canada 21 Council believes Canada should devote effort and resources to peacekeeping and peace-enforcing activities. However, we are concerned that peacekeeping be undertaken with eyes fully open and options well understood. As threats multiply in the global system, most missions have become more complex and much more dangerous to the participants....

Few could disagree with this or with the group's call for the United Nations to improve its command and control of peacekeeping. However, many will object to the recommendation for Canada to "*choose* not to be involved in high-intensity combat operations" and to maintain for "*common security operations*" [italics in the Report] only "forces well enough trained and equipped to conduct operations in situations where high-intensity conflict is not a significant risk."

In effect, Canada 21 advocates a no-risk policy, an under-armed Canadian Forces that would be devoted to low-intensity peacekeeping operations, that would abandon the high quality anti-submarine warfare expertise acquired over decades, and that would scrap most of our fighter aircraft. The Canada 21 proposals also would radically change the terms of service for the CF, imposing an "up or out" policy.

What is not considered in this scenario is the impact of such a choice on our friends (and potential enemies). Influence depends on "rubber on the ramp," one USAF general has said, meaning aircraft on the runway and ready to roll. It will be all but impossible to maintain a place in our alliances with the Canada 21 policy, and the nation would finally cede complete control over its security to others. We would not even have enough strength to protect us against what a wise political scientist once called "defence against help" from our friends and neighbours. A self-denying ordinance on the types of peacekeeping and peace-enforcement missions we would accept would also destroy the country's reputation as the preeminent peacekeeper. Canada 21 says disingenuously of its proposals that "A Canadian Forces reoriented towards common security does not imply any diminution in the combat readiness of the Forces." Its proposals, however, would certainly make the CF unable to face combat, turning the military into "boy scouts with an attitude" at worst or police with heavier weapons at best. Had they not been advanced by such a group of ordinarily well-regarded individuals, the Canada 21 report would have been laughed out of court. Its ideas continue to linger, however, and the government must make clear that it has no intention whatsoever of following this destructive, dangerous advice.

A Combat Capable Multi-Purpose Force

The third scenario unquestionably costs more than the others. It requires that Canada maintain the expertise for and the ability to participate in a full spectrum of operations ranging from come as you are high-intensity, high-tech limited wars to peace observation missions. It requires that Canada maintain the capacity to mobilize for a general war, however unlikely such an event happily might be at present. But a combat capable multi-purpose force is the only way Canada can maintain the capacity to protect and exercise surveillance of its territorial

sovereignty, to keep a toe in the alliances to which we have chosen freely to belong, and to perform a variety of peacekeeping and peace enforcement missions. It is also the only way Canada can be prepared to respond to the unexpected.

The danger in following such a route, of course, is that Canada will be unable to do anything very well with our present limited resources. To avoid this, the government and the leadership of the Canadian Forces need to be in agreement on what lies within the realm of possibility for a small military.

No one can ever know what the future holds, and only a very foolish nation would all but shut down its military and abandon hard-learned skills on the presumption that war has been eliminated from the international agenda. It never has and never will. The cadre proponents and the Canada 21 group in their different ways want to constrain Canada's war-fighting capacities and seem to be banking on Canada's ability to remain a "fireproof house far from inflammable materials." Senator Raoul Dandurand, the author of that famous phrase at the League of Nations in the 1920s, lived to see Canada involved in the Second World War. A prudent defence policy is, like an insurance policy, an investment against the unforeseen catastrophes that can fall upon us. The government, therefore, must repeat and reinforce its 1994 White Paper commitment to maintaining combat capable multi-purpose forces.

This paper will now turn to a number of specific issues.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

D. Nomenclature

One immediate fillip to morale could be readily realized by eliminating the CF's difficulty in calling our services by their proper names. We have environments, Land Forces, and a lower-case navy and air force. By reverting to Army, Navy and Air Force, we will at a stroke simplify the language of the CF and take a good-sized step to giving our servicemen and women back their identities. This in no way would interfere with what still remains of unification, and the "purple trades" should and will continue. Indeed, in the present tiny CF, it would be the height of foolishness to re-create three separate services each with its own independent supply and materiel organizations.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

E. The Organization and Functioning of National Defence Headquarters

The proper structure of National Defence Headquarters has been a matter of contention for decades. In the 1930s, the Deputy Minister and the Chief of the General Staff fought paper wars without end, and integration and unification were put in place in the mid- and late-1960s, in part, to satisfy the recommendations of the Glassco Royal Commission, to control the ever-swelling numbers in Ottawa, the tri-service wars, and the difficulties between the Chiefs of Staff and the Deputy Minister. The headquarters organization created by unification was modified by the Management Review Group of 1971-72 which led to the creation of NDHQ, and there have been a number of additional studies in the intervening quarter-century that have produced lesser and greater changes.

What has not been remedied, however, is the completely pervasive sense in the CF that NDHQ has become civilianized to the point that military advice matters very little in making consensus-based policy. To some extent, this is a function of personality--even in a nominal diarchy, a strong Deputy Minister can impose his will on the Chief of the Defence Staff and the CF, and members of the CF unquestionably believe that public servants in NDHQ issue directives as if they were commanders. This undermines the chain of command, although the civilian bureaucrats are at NDHQ to support it.

Some or all of these military attitudes may be exaggerated, but they are also a product of the reality: officers are posted in and out of NDHQ but the civilians remain, becoming the keepers of the organizational memory and ever more skilled in mastering the techniques of bureaucratic gamesmanship.

The Management Review Group of 1972 was created in part to end the war between the civilians and the military by integrating them into a common headquarters as a "defence team". To some substantial extent it worked, but only because it obliged the military to learn how to play the Public Service game. In essence, civilian bureaucratic values, while not compatible with military virtues, have triumphed over them. The CF today believes, virtually as one, that the officers at NDHQ have learned this all too well: paper-pushing has reached new peaks, buck-passing reigns, military advice is homogenized to suit political necessity rather than military reality, and there is a massive disconnect between NDHQ and the field, a sense that NDHQ is an entity unto itself. In effect, the NDHQ bureaucratic organization has become small-p politicized, part of a culture of going along to get along. What long-term effect the MCCRT exercise will have, what impact the return of the Army, Navy and Air Force headquarters to Ottawa will have is still unclear. It is at least possible, as many fear, that putting the service commands into an integrated civil-military headquarters will merely make matters worse as they, too, become civilianized.

Create a CFHQ

The time has come to separate the civilian and military components of NDHQ. Essentially, and speaking only in broad brush terms, policy and communications, materiel, civilian personnel, and finance and audit should be under the Deputy Minister with the remainder falling under the CDS in a new Canadian Forces Headquarters. This does not mean that there would be no military officers under the DM--there would be (and there must be, for example, in materiel), but their chain of command should lead upwards to the Deputy Minister. Similarly, there would be civilians in CFHQ ultimately responsible to the CDS. It is clear that the CDS and the DM must continue to work together and sign off jointly on advice to the

Minister on everything other than strictly operational questions. It ought not to be necessary to say that a re-created CFHQ must be able to turn itself readily into an operational headquarters in the event of war. The question that must be asked of a new CFHQ is simple: "Will it work in war?" What is clear is that no one seems to believe that NDHQ in its present form would. Accountability would also be clearer in a separated headquarters--if there is a military cock-up, no one will doubt that the military will be unquestionably responsible.

Nor should it be necessary to say that such a change as proposed here has nothing whatsoever to do with civilian control of the military. Civilian control comes primarily from having a Minister of National Defence elected by the people and responsible to Parliament; it also derives from a permanent public service involved in the management of defence. Nothing in the separation of CFHQ from NDHQ affects this necessary control at all.

The perception also exists in the CF and the media that the current NDHQ is stuffed full to overflowing with general officers and senior public servants. The data provided suggests that this is not so. At the end of the MCCRT process, there will be 39 generals at NDHQ; today there are also 61 EX positions, forty at EX-1 level or the equivalent to colonel. (The EX positions, of course, are at the top of a civilian component at NDHQ that is much smaller than the military one.) Still, there must be a rigorous examination of the responsibilities of the generals and EXs to determine how many have real jobs with real responsibilities. In the event that CFHQ is re-created, these numbers must not increase; indeed, there should still be room to cut, especially on the DM's side of DND.

There will, of course, be difficulties in integrating the three service headquarters into the new CFHQ. The object should not be to create three powerful service chiefs and a weak CDS. The CDS, VCDS, DCDS and their staffs should continue to be "purple" and to be placed above the service headquarters. Nonetheless, it may be useful to give the service heads the right of access to the Minister in extraordinary circumstances and with the CDS' concurrence. There ought also to be a forum where the Minister can get the views of his military advisers--the CDS, VCDS, and the three service chiefs. This could be in a Defence Council (with the DM also present) or in the Armed Forces Council, if the Minister chooses to attend on a regular basis.

It is probably inevitable that the three service chiefs will want to secure full authority and responsibility for their forces, including funding, training, and personnel, though this can only take place if the power of the ADM (Per) is constrained. Some might see three fully responsible service chiefs as an inevitable diminution of the CDS' power, but this is not necessarily the case. If the CDS can deal on equal terms with the Deputy Minister, if he can exercise a moral authority over his service chiefs and, most important, if he can balance service demands with the interests of the CF in mind, he will retain, even increase, his authority. This should be the goal, but it will obviously require great care in choosing a CDS.

Even so, it is possible to contemplate a gradual evolution of the CFHQ structure into something that resembles the old pre-unification Chiefs of Staff organization with the CDS gradually transmuting into a Chairman, Chiefs of Staff. Such a process, if it occurs, ought to be evolutionary rather than revolutionary. A study of the implications might usefully be undertaken here.

Rank of the CDS

For the moment, to recognize the new and attenuated strength of the CF, the CDS should be a three-star officer, as should the heads of the three services. No other officers, allowing for grandfathering, if

necessary, should be higher than 2-stars (with the exception of the Deputy Commander of NORAD who must continue to be a lieutenant-general). The CDS' authority will come, as at present, from his personal qualities and his position at the top of the pecking order, not because he outranks the service chiefs.

The Lack of Strategic Thinking

Whatever the ultimate organizational structure retained or put in place at NDHQ, there is a very real urgency in the need to foster long-term planning there. The bureaucratic and managerial culture that prevails, the fear of delegation that has developed, obliges senior officers, military and civilian, to spend most of their time on the mundane work of micro-managing the paper-pushing. Somehow, the CF seems to have forgotten that while every leader needs to be a manager, every manager is not a leader. One major-general in a sensitive post complained in an interview that he has no time to think strategically, so inundated is his in-basket with memoranda, and a CDS was heard to complain that he was simply exhausted by his job's administrative and ceremonial requirements. With the good sense that has so notably characterized its recent administration, several years ago the Navy created a small forward planning cell. The result has been a "Naval Vision" that seems to have the support of all in that service and a far happier ship--with good equipment and a functioning reserve force. Neither the Army nor the Air Force has anything comparable; both should have.

Indeed, in the post-Cold War era, there is the opportunity for the first time in almost a half century for the CF to foster its own strategic thinking. In the Second World War, our three services fought separate wars under the overall direction of Britain and the US. After the war, as Douglas Bland has irrefutably demonstrated, Canada again allowed its senior partners to do most of its thinking for it, with the result that our three services continued to have almost completely separate roles, even in a nominally unified force. It seems almost inconceivable today that a Canadian ground force could be supported in operations by air and naval elements, so hived off in separate compartments are we. This should not be.

Some envision a US Marine Corps-equivalent with land, sea and air components that can put troops anywhere and support them as a way around this problem. Perhaps, but we do not need to emulate the Americans. The important point now is that we should be thinking about how to maximize our strength in the light of the constrained budgets and minimal forces we can provide; the key is to insist that the three services get, develop, and maintain the operational focus they have been missing. Ideally, such thinking at the CF-level should occur in the DCDS' staff, but there has been no indication thus far that it has the capacity or time to do this thoroughly. Ad hoc thinking is not sufficient any longer, if it ever was.

An Inspector-General

Whatever the headquarters form, there needs to be an Inspector-General directly responsible to the CDS (unlike the present IG). This officer, a major-general, should have the powers of an ombudsman with the ability to investigate complaints and abuses and recommend redress quickly. The IG must have both investigative powers and teeth, but he/she should not be outside the chain of command but inside it; his/her task is to reinforce commanders, not to attack them. This officer might also be given the task of doing "after action" studies. It would be of great importance, for example, to know what went right and wrong in the Rwanda/Zaire operation.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

E2. Responsibility, Accountability, Discipline, and the Regimental System

Despite the recent difficulties, questions of responsibility and accountability do not have the complexity of brain surgery in either the public service or the military. An officer or NCM is accountable for his/her actions to his/her superiors. An officer is responsible to his/her superiors for his/her own actions and the actions of those in his/her charge. This does not imply that Lieut Gagnon should be punished if Cpl Smith and Pte White act improperly. White and Smith should be disciplined, and Gagnon has the task of ensuring that they behave well in the future. Only if they continue to be problems does Gagnon's fitness come into question. In other words, if there are systemic factors at work that Gagnon cannot or will not correct, then she properly becomes responsible. One should add the corollary: in a military organization, when things go wrong, the responsible commander accepts the blame and learns from the experience how to avoid similar difficulties.

The time-honoured phrase--loyalty up, loyalty down--still remains applicable today. For some unknown reason, a recent and widely circulated glossy CF "Statement of Defence Ethics" has substituted this statement: "We are loyal to our superiors and faithful to our subordinates and colleagues." This is not good enough. The Regimental Sergeant Major who sent this printed statement wrote on it, "Does this mean we are not loyal to our subordinates?" A fair question indeed, for any military requires bonds of trust, sacrifice, and respect within all its ranks. Indeed, as one officer recently wrote, while "loyalty downward is automatic, loyalty upward must be earned."

Discipline and General Officers

This requires that senior officers be held to the same Standards of accountability as junior officers and NCMs, only more so. A retired Air Force colonel stated the problem clearly:

"There has been a demonstrated lack of ethical oversight, governance, supervision and leadership on the part of the General Officers at NDHQ and elsewhere. This, coupled with a propensity to line their pockets with unbecoming perks and emoluments creates a moral climate unsuitable for the leadership of armed forces. The troops are watching them and the troops know."

It is up to the CDS to resolve this problem and this perception. The CDS, in fact, should be made directly responsible to the MND for the actions and conduct of general officers and should rule with a rod of tempered steel and a policy of swift and obvious justice. He must supervise, he must know the condition of the organization he directs, and he must lead by example and demonstrate the courage to take timely, appropriate action. The recurring litany of sins by senior commanders, many trivial but some not, cannot continue without serious, and possibly fatal, consequences for the CF. The recent firing of the DCDS sent a positive message that neither personal misconduct nor abuse of the perks to which general officers are properly entitled will be tolerated any longer.

Discipline and the CF

On a broader level, the CF, and particularly the Army, appears to be suffering from some of the symptoms of a breakdown in discipline, though this is far from uniform across regiments and units. In a sense, the CF is in a phase comparable to that which troubled the United States military during and after

the Vietnam debacle. The most telling feature of the incidents involving the Canadian Airborne Regiment at Petawawa and in Somalia were that neither officers nor senior NCMs called a halt to destructive, murderous events; indeed, some officers appeared to lead them. This suggests either fear of the NCMs, a stupid "boys will be boys" attitude, or a misplaced "macho" Ranger/Special Forces style that has no place in the CF; none of these is acceptable and all suggest an army turning inward on itself.

To rectify matters will take time. The present CF leadership appears fully aware of the problems, and the Commander LFC has taken the first steps to get matters in hand. More must be done, including a serious study of how the US Army rebuilt itself from a troubled organization into a highly effective one and from an organization widely mistrusted by the US public to one that could fight the Gulf War with its nation behind it. The US Army was tough, honest, and ruthless in its self-assessment in the mid- and late-1970s. We can do no less in the late 1990s. If we act properly, we can turn the present crisis into an opportunity, as the Americans did.

One way to begin is to encourage critical idealistic and realistic self-examination within the CF through various service and public publications and full, frank discussion with all ranks. Commanders at every level will have to accept the fundamental truth that disagreement is not disrespect. Another way may be found in a return to the foundations of military discipline--a high standard of dress, deportment, and drill supervised by officers and senior NCMs who recognize that discipline is an essential part of their primary task which is to look after their soldiers. This sounds archaic in the 1990s, but it is not. Soldiers want to look good, behave with pride, and move crisply, and their RSMs, who understand that these traits shape their soldiers' conduct in operations, want to ensure that they do so. To restore unit morale, officers and WOs must do their jobs, the officers must back up the WOs and, as the Royal Canadian Regiment puts it, everyone in authority must "not pass a fault".

At the same time, servicemen and women must be fit. The Army instituted the Warrior Program a few years ago to ensure that regular and Militia officers and NCMs reached and maintained a physical standard sufficient to ensure they could train effectively for their operational roles. After the death of a recruit in training, the Standards were watered down. They must be restored. The Warrior Program should also be implemented across the Navy and Air Force.

The Regimental System

To some, the root of the Army's problems lies in the regimental system. The history and heritage embodied in the regimental system is the great strength of Canada's Army in war and peace, one much admired by the US Army because it creates a sense of family and ownership in all ranks. At the same time, the regimental system has become a problem, a closed shop that too often pits one regiment against another, that rallies the generals from the regiment to secure key postings for favoured officers, and that can divide the Army with the argument that it is "our turn" for some position.

Is the answer to eliminate the regiments and to adopt a system of numbered battalions or to take on new names? To do so would cause an uproar that would make the row over the disbandment of the CAR look like small potatoes. More realistically, the answer is to weaken the power of regimental senates, to have more cross-postings between regiments, to ensure that the Commander LFC has the decisive voice in Commanding Officer appointments (and bears the responsibility if he/she chooses unwisely), and to educate the Army in the belief that the good of the whole depends on the good of all. This is easier said than done, of course, but it would be a terrible mistake to trash a system that has worked through history because of some present-day problems.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

F. Operational Questions

As suggested above, the argument advanced here is that Canada needs combat capable, multipurpose forces. Canada does peacekeeping and does it very well indeed, but we must also be prepared to fight wars, however harsh that sounds today. Only a soldier trained for war-fighting can step down to peacekeeping; a peacekeeping-trained soldier cannot step up to war-fighting. Moreover, the CF has engaged in combat in the Gulf and in the Former Yugoslavia in the last five years; neither conflict was one that could readily have been predicted even a year before. The regrettable likelihood, given the instability of much of the world, is that the CF will be called on to participate in combat again at some point in the near future. It is the duty of the government to ensure that this nation continues to retain a war-fighting capacity.

To this end, the CF is supposed to be able to put a brigade group into operations within 90 days, to despatch airpower to an operational theatre quickly, and to have ships in theatre in short order. The Navy and Air Force are not the problem here; the Army is.

Brigade Group Deployments

Regrettably, very few truly believe that the CF can get a brigade group into action in the specified time which is, in any case, 30 days longer than one would wish; similarly, no one truly believes the CF could sustain it in operations. During the Gulf War, indeed, Canada chose not to try to commit land forces to operations. What the Army needs is a force in tiered readiness with a capacity to add two more brigade groups within 180 days to a brigade group in operations; in addition, trained Militia reinforcements to replace casualties must be provided within 90 days. We must develop this capacity because the world situation is such that high intensity limited wars seem more likely than ever before. Canada need not participate in every such war, but the simple truth is that our allies, especially the United States, will expect us to participate in some. If we cannot, the implications for a wide range of non-military issues could be serious; if we cannot, the implications for what remains of our credibility with our NATO partners will be severe.

Our brigade groups in Canada have become administrative more than field organizations. The brigade groups are tied to their bases, running town sites and everything from school buses to canteens. The Army has demonstrated that it has the capacity to put a battalion group in the field and to command it successfully in operations; whether it can do the same with a brigade group is less certain and should be tested thoroughly and regularly. As a minimum, LFC headquarters should conduct major exercises to deploy a brigade group from one part of Canada to another to see if this can be done in 90 days and, if it cannot, to take the necessary steps to improve matters. It must also exercise its brigade commanders in tactical exercises more often than it does today. The Army, much more than the other services, also needs the new equipment that has been ordered for it, not least modern APCs and tracked fire support vehicles.

The battalion group deployments mounted in the last few years, and referred to above, have had one characteristic and troubling feature. Because infantry battalions are ordinarily understrength when they receive their overseas postings, other sub-units are grafted onto their organization, exactly as a squadron of the RCD was attached to the CAR in Somalia. In Haiti, by contrast, the Army unit there lost its own administration (including the battalion adjutant), forcing it to rely on the Contingent for support it ordinarily would have provided from its own resources. Neither additions nor subtractions are conducive

to success. If Canada must deploy hybrid units, the Army has to ensure that units get time to train together before deployment; ideally, only complete, full-strength units should be sent abroad.

The Navy and Air Force

The Navy is in much the best shape of the services. The Canadian Patrol Frigates and the Maritime Coastal Defence Vessels are splendid ships that have a long life ahead of them, and once the CPFs receive modern helicopters they will be among the most effective vessels of their kind anywhere, able to perform a variety of roles, not least ASW work. Only in supply vessels and submarines is the Navy cursed with obsolete equipment. The acquisition of Upholder submarines, at worst revenue neutral and possibly revenue positive thanks to the creative financing negotiated with Britain (and the US), should be proceeded with. With these almost new submarines, the Navy will be able to maintain its ASW expertise through proper training.

The Air Force, too, is in relatively good shape. Its fighters are of recent vintage, but its heavy lift capacity is limited. It may be time to consider a formalized arrangement with commercial air carriers that will see large aircraft, if necessary purchased with aid of government subsidies, put in CF service in event of emergency; similarly, whether the CF can afford four squadrons of fighter aircraft might also be studied, though Canada will always need to exercise surveillance over its territory.

The Military as "Social Agency"

In present-day Canada, the CF is obliged to pay attention to the Canadian Charter of Rights and Freedoms and various other pieces of human rights and employment equity legislation, and so it should. No one can object to this--so long as operational effectiveness is not impaired. Until very recently, legislation did not impair effectiveness, but the Army's recent order establishing quotas for women and minorities in the combat arms threatens to affect the CF's ability to fight. This order calls for "achieving a critical mass of 25 percent women on future QL3 Combat Arms serials. In addition, we will increase our representation of Aboriginal People and visible minorities...to 3 percent and 7 percent respectively...."

In the first place, no one has ever suggested that there are thousands of women and visible minorities trying to enter the combat arms and being held back by male chauvinism or racism. Second, the simple physical fact is that women have less upper body strength than men. Third, if the quota is put in place and enforced, the only way it can be met in the light of the first two points is by shanghaiing women from other parts of the Army and by lowering physical training Standards. This serves no one's interests, not women's, not the Army's, and not Canada's. Women should be and are eligible to serve in every area of the CF and at all ranks, but training Standards must not be lowered further (the Army is already one of the mildest training armies in the West) to achieve numerical quotas. Otherwise, operational effectiveness will be severely weakened. Indeed, one might ask if any study of this policy's impact on operational effectiveness was done before it was announced. If not, heads should roll.

Sir Michael Howard, the noted military commentator, recently observed that the military must share the values of the society it defends and be just as dedicated to the ideals of democracy, equity, justice, and human rights. But, he notes, "this does not mean that they should be a representative cross-section, or accommodate all the alternative life-styles tolerated in civil life. The main requirement...is that it should be *efficient*, and representative only to the extent that this contributes to its efficiency." [Howard's italics]

The Minister must win the CF some necessary flexibility in applying the Charter and other human rights

and equity legislation.

The Reserves

To be effective at all, the CF must be a total force in which 60 plus 30 really does add up to 90,000. The reserves, to be increased in strength to 30,000, are a vital component of the country's military strength. The Navy reserves have their own role in manning the MCDVs and thus far are doing it well. The Air Force reserve, thanks in part to a pending shortage of regular force pilots, is being expanded in creative ways with an enhanced flying capacity and is being integrated into all regular force activities. Only the Militia remains a problem.

The simple truth is that, while the Militia has been very effective in providing individuals in substantial numbers for peacekeeping, young soldiers who consistently performed up to regular force Standards after preparatory training, no Militia regiment in Canada can put a trained platoon in the field; most cannot provide a section, a situation that is readily admitted by honest senior reservists. Inevitably delivered by honorary colonels (one or two of whom appear to believe they are CDS-in-waiting), the Militia response is now and has been to blame the regulars, but this simply will not wash. There have been arrogant regulars who have offended the Militia, to be sure, and Army-Militia relations are probably worse now than they have ever been. The regular force reaction has largely been shaped by a sense of despair at the money spent and wasted by Militia units which produce little of military value. The Militia reaction has focussed on the demand for control of its own budget, a red herring when the problems lie elsewhere.

Regrettably, the reorganization and consolidation recommended by the Special Commission on the Restructuring of the Reserves to the Minister in 1995 has been accepted only in part. The proposed brigade structure is scheduled to come into effect; the consolidation has been made the subject of a three-year study which on completion in November 1999 will, unless the Minister and LFC press very hard, lead only to a demand for a succession of further three-year studies. The CF cannot afford the money to support a Militia that is unable to do its job.

A Culture of Timidity

The single most serious problem faced by the CF is that the "politically correct" and safe way of doing things is not the best way to prepare a military that can fight and win wars. Leaders no longer feel able to train to the "point of risk" because casualties which may ensue no longer outweigh the risk of lives that will be saved the next time in action. A senior officer offered this recollection of a visit to a battalion preparing for deployment to Former Yugoslavia two years ago:

"I asked the Senior NCOs present (all regulars) whom they felt the most important officer would be to assist them in successfully completing their tour...the CO...the Platoon Commanders, or who? They asked if I wanted an honest answer...they were unanimous in stating that as far as they were concerned the most important officer would be the legal officer because `Quite frankly, General, we do not trust you or the rest of the officers to back us up if we make a decision that does not play well back in Canada. We think that your kind will be there to bask in the reflected glory if things go well but that we and the troops will be hung out to dry if politicians or the public sitting safely in Canada do not like the response we make in the heat of the moment.' They went on to say that they were quietly telling their troops not to talk to their platoon commanders, company commanders or the CO if they were involved in a shooting incident until they had a chance to talk to their lawyers about what they had been exposed to and how they had reacted."

This able officer, though taken aback, was honest enough to recognize--given CF senior officers' apparent inability to accept responsibility--that there was some justice to the point.

Very little needs to be said to embellish this account. It suggests a startling gap between the troops and their officers, a heartening willingness on the part of soldiers to continue to accept the concept of "unlimited liability" that the Canadian military has always followed, but a wholly justifiable fear of post facto judgments that bear little relation to the soldier's reality. Essentially, the Canadian soldier no longer believes that his officers will show that "loyalty down" that used to be the norm. In the circumstances, who can be surprised that "loyalty up" is in increasingly short supply? Nothing said here condones criminal behaviour which must be rooted out. But if we produce an army of timid leaders, it will be our sons and daughters who will someday pay the price.

We might also surmise that the CF's peacekeeping emphasis has worked to reinforce this timidity. Service on peacekeeping operations has become the summit of a Canadian officer's

career, and many have learned to enjoy this military/diplomatic role. For its part, the US Army feels obliged to re-train troops that have served on peacekeeping duty to be sure they retain their fighting edge. How much more necessary is it for the CF to do so?

The senior leaders of the CF must get their house in order, and they must be backed up by their political masters as they do so.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

G. Rank, Pay, Promotion, PERs

The Canadian Forces has an incredibly cumbersome, convoluted and inefficient rank, promotion and evaluation system. Changes are needed at once.

Rank

In the first place, with eighteen ranks between private and general, there are likely six to eight ranks too many. The reason for this structure was well-intentioned: when there was an earlier pay freeze, the only way NCMs could get more money was for them to be promoted. The result was a plethora of master corporals and WOs. The system desperately cries out for rationalization and, it must be noted, is not without consequences. In the infantry, for example, section commanders used to be corporals who lived in quarters with their NCMs; in the current, inflated system, section commanders are sergeants who live in the sergeants' mess. The resulting lack of control can be serious, as the incidents involving the CAR might suggest.

What is to be done? While **not** touching any individual's pay, the ranks should be rolled back at all levels. This will cause heartburn, to be sure, but if individual pay is unaffected, the pain will dissipate. In the army, e.g., platoon commanders should be lieutenants again, platoon warrants should become sergeants, section commanders corporals, and section 2 I/cs lance corporals. With our shrunken brigades, colonels could readily be brigade commanders too, and brigadier-generals might well be brigadiers, thus shrinking the number of general officers at a stroke. Nor is there any reason to insist slavishly that each service have the same rank structure.

Pay

The CF is grossly underpaid. There are NCMs on welfare and dependent on food banks, and this is a national disgrace. The rents for PMQs have continued to increase (up to $80 a month) while pay has been frozen, and this is a scandal. The last increase--2 per cent--went only to NCMs and drove a wedge between officers and NCMs, which was foolish. Nor are senior officers presently overpaid. An Air Force brigadier-general can be responsible for a fleet of aircraft that equals that of a good-sized air line and receive only $85,000. The equivalent CEO would receive at least three times as much. Similarly the CDS, running a 63,000-person CF earns only as much as the Chief of Police of Montreal, an officer directing 4,000 police. In other words, there are compelling reasons for a general retroactive across-the-board increase. Also worth consideration is pay for technical expertise.

One specific case: the heart of the CF are the Chief Warrant Officers. In the Army, RSMs are the keepers of the military ethos, the bastion on which discipline is based, and the Commanding Officer's chief adviser. Yet a RSM with 30-years service earns just $52,000, comparable to a captain with five years seniority. This is simply inequitable and must be remedied.

Promotion

Somehow, the Canadian Forces has fallen into an extraordinary career management and promotion system of so convoluted a nature that it would embarrass any corporation, university, or foreign military. Each year, 85 to 90 promotion boards examine 45,000 individual files and consider each of these individuals for promotion--in a force of some 63,000! This is absurd. First, the process is run centrally

which means that a cook in Esquimalt is compared to a cook in Trenton and a cook in Gagetown. That the PER on each of these three will be filled in by officers with different Standards matters not; the result is a merit list for cooks and each and every one of the 119 Military Occupation Codes in the CF.

Fundamentally, such a system could only have been based on a complete lack of trust in the integrity of unit and base commanders. A rational system, for example, might be one that weakened the power of career managers at NDHQ and gave unit commanders the right to promote to sergeant--with a grievance system to handle complaints. That might eliminate the necessity for most promotion boards, merit lists, and the resulting sense of unreality. Units would live with the results of their own decisions, for better or worse, and if a CO made foolish choices or abused his/her privileges here, then superior officers will take this into account in assessing the CO's own fitness for promotion and greater responsibilities. Moreover, it is unnecessary to have CF-based boards for promotion for anything except the most-senior NCMs and senior officers. Promotion should be service-based for all ranks up to WO and Lieutenant-Colonel.

The Air Force Personnel Advisory Committee also considers officers at the rank of lieutenant-colonel and colonel, a useful way of ensuring that fast-trackers are identified and one that has been taken seriously by NDHQ promotion boards. The Navy, which for 15 years has given candidates for ship command a rigorous written and oral examination (with a success rate of only 25 percent), also has its own methods; a similar process governs the selection of senior Navy NCM appointments. Most recently the Commander Land Forces has put in place a CO Selection Board in an effort to ensure that only the best candidates--not necessarily those recommended by regimental senates--are given unit commands. All these measures seem essential. If it ever existed, there can no longer be any "old boy" network in place.

Bilingualism

The CF system also puts substantial weight on bilingualism and properly so. The rule is that no unilingual officer should normally be promoted to lieutenant-colonel, and there is much to recommend this policy. Service personnel must be dealt with in their own language, and the efforts the CF has made over three decades to move in this direction have made and kept the military one of our few remaining national institutions. On the other hand, the ultimate test for any military is and must be operational efficiency. What soldier would want to be led by the bilingual incompetent who will get him killed? All things being equal, a bilingual officer should receive preferment, but the CF should cease its discrimination against the unilingual.

Personnel Evaluation Reports

In this complex system, the Personnel Evaluation Report is king. Each officer and NCM has his annual assessment. The form is only two pages, but the explanatory notes that accompany it are 20 pages long which suggests an unnecessary complexity. Weight is given for education and bilingualism, too much so say those who believe that leadership and tactical skills do not receive sufficient weight. What is most pernicious in the system is that units receive quotas limiting the numbers of outstanding ratings they can give. Woe betide an outstanding captain in a unit with three equally outstanding captains if the quota allows only for two.

Crucial to the PER and to officer/NCM promotion is performance and potential. It is possible to judge performance. It is all but impossible to assess potential in part because it lies in the eye of the beholder (and many argue that like rewards like), but also because individuals develop at different rates. The PER system punishes a late bloomer, and commanders can shape their ratings of potential to advance

favoured subordinates. Human nature is at work here, of course, but it might make sense to have the officer/NCMs immediate supervisor rate performance and the commander assess potential.

Equally troubling is the pressure the PER system places on the rating officers to puff up their wording. A negative word or phrase can destroy a career in a system based on merit lists. Inevitably, fear of a bad rating constrains the willingness of an officer or NCM to challenge ideas, customs, and policy, to offer constructive criticism, in other words. As one observer noted, the PER system forces "career officers [to be] extremely sensitive to their supervisor's opinions. For the promotion-motivated, it is a pragmatic matter...." Go along to get along, in other words.

For all the effort involved in assessing each officer/NCM each year, for all the merit lists and promotion boards, no mechanism appears to exist to rid the CF readily of those who fail to perform to adequate Standards. A succession of low ratings on PERs might blight a career, but it does not end it. Universities have grappled unsuccessfully with similar problems with faculty, but the University of Calgary has put in place a system that rates faculty members each year in a process for determining merit pay. A score of zero two years in a row requires that a case be made why the professor should not be dismissed. Few are fired in the final analysis, but many take early retirement. The CF might consider implementing such a system.

Officer/NCM Ratio

The current officer/NCM ratio is 1/3.95 (according to DND's most recent data). This ratio is sadly out of line, even if one accepts that the CF is too small to take advantage of economies of scale and the necessity for Air Force pilots to be officers. The Morton Report projected a 1:5 ratio in the 60,000 all ranks force, but this is still too many officers. The CF has done very well in reducing its number of generals; it is now time to try to get the officer/NCM ratio to 1:7 or roughly 7500 officers in a 60,000-person CF.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

Main Page Title

H. The CF Education System

The CF has a remarkably ill-educated officer corps, surely one of the worst in the Western world. Only 53.29 percent of officers have a university degree and only 6.79 percent have graduate degrees, most in technical areas. Almost a quarter of the officer corps has only high school education. By comparison, in the United States armed forces, virtually every officer has a degree and, for all practical purposes, as in the USAF, the standard for promotion to major is a graduate degree. Roughly nine in ten of American general officers have graduate degrees and, while some of these are "soft" qualifications, most are not. The result, one officer who had served with the US forces put it, is that the US general officer corps is "a collegial intelligentsia." No one could say this of the CF senior leaders.

Does this matter? Surely tactical skill on the battlefield is not dependent on higher education? Surely character, judgement and leadership are not necessarily shaped by education? It matters. Officers today must deal in operations and at home with complex situations requiring judgment and intelligence; at NDHQ they must deal with well-educated public servants and politicians in situations where their judgment, knowledge, and ethical Standards will be tested. The American scholar Richard Gabriel noted properly that:

"A profession must never become a refuge for those who abandon their humanity, eliminating all other social or moral obligations in deference to purely political Standards. To carry out obligations to the profession without regard for other obligations is not only to reduce the soldier to an automaton but, also, in some instances, to court moral disaster. A member of a profession is not merely a technician; a true member of the military profession must also be a humanist."

In the light of the Somalia events and their aftermath, this message ought to be engraved on every officer's heart.

No one who has taught in a university for thirty years has any illusions left about the quality of Canadian higher education or the certainty of education's civilizing effects. Nonetheless, it might be instructive for the Minister to ask how many of the officers caught up in the CAR's Somalia troubles had university degrees.

The CF a decade ago had as its aim to ensure that every officer had a degree. The present numbers suggest complete failure here, and one reason is that a large number of senior officers believe passionately that education is **not** a necessary qualification for officers or, if it is, it is only something for junior officers to worry about. Indeed, some with this churlish, backward mind-set appear to hold as an article of faith that too much education dulls fighting spirit, and this may account for the shoddy way the CF has treated officers who secure graduate degrees, and especially PhDs who seem to be deliberately pushed out of the military. This is foolish in an increasingly bewildering and technological world, one in which CF officers must deal with American and other militaries that value and reward education. The CF must move with vigour to ensure that ordinarily no one who has not been exposed--successfully--to higher education can become a regular force officer. Those promoted from the ranks, a route to a commission that should not be closed off, must be given the opportunity to acquire higher education.

Moreover, officers should be encouraged to pursue graduate work. At present, only two lieutenant-colonels per service per year are eligible for paid graduate work that is not purpose-related (i.e., for an engineer to acquire a specific skill). This is wholly inadequate, even when the numbers who pursue part-time graduate study on their own time are factored in. Within a decade, the qualification for the highest ranks in the CF should ordinarily include a graduate degree. Again, does this matter? One retired officer who has worked in the CF educational system privately noted that "senior officers may be insufficiently educated to deal with the new and complex tasks in resource management, policy development, national security issues, etc. These requirements cannot be addressed by short courses or other last-minute approaches." It matters, in other words. It also matters that too often graduate study is seen as an alternative to career advancement rather than a means to it. The CF policy is blindingly short-sighted.

Where possible, moreover, graduate work should be undertaken at a civilian university. First, it is good for officers in mid-career to mingle with and learn from students and faculty and to connect directly with the society they serve. Second, it is equally useful for university students and faculty to realize that those serving them in the CF are neither fools nor monsters.

The CF Command and Staff College

What makes the situation even more serious is the deplorably confused state of the CF's own educational system. The National Defence College, which aimed to prepare senior officers for high command by giving them an understanding of Canadian and international affairs, was shut down a few years ago. The Canadian Forces Staff School, which gave a smattering of education and a knowledge of staff procedures to junior officers, was similarly closed. All that remains on a CF level is the Canadian Forces Command and Staff College in Toronto. The CFCSC is at present the last formal military education an officer receives.

The CFCSC trains 112 majors a year (a number that is to be sharply reduced to approximately 70 in the future as a result of shrinking CF strength, another short-sighted move considering the paucity of staff-trained majors). The intent is to teach command and staff procedures at an advanced Canadian level, to train operational staff officers for coalition [ie., US-run] service, and to prepare officers to become NDHQ bureaucrats. At the same time, CFCSC offers "national security" studies, in effect a bowdlerized course in domestic and international relations.

The course uses guest lecturers and syndicate discussions. The difficulty is that the lecture method is not very effective as a device for conveying information, the syndicate discussions are at a level below that of first-year university tutorials, and almost all the lieutenant-colonels who make up Directing Staff (and who lead syndicate discussions) usually know nothing of how to teach. Very simply, the CFCSC course tries to do far too much and does not work well in any of its components. It needs to be re-thought from the ground up. For example, the national security segment would benefit greatly from bringing in specialists for a week instead of a morning, scholars or practitioners who could give a series of lectures and syndicate discussions that would allow topics to be considered in depth. Indeed, there should be at least two or three civilian scholars attached to the Staff College each year, scholars who can bring different perspectives to shake up the entrenched military views with different teaching styles that might actually serve to stimulate argument and discussion. Overall, there must be more reading and writing, more effort to use this course to stretch an officer's mind. (At least one officer recently boasted to a CFCSC staff member that he had avoided the library for his entire course.) If the Staff College did its work properly, it could and should be the fount of operational and strategic doctrine for the CF, a place for thought, reflection, research, and writing on fundamental military doctrine. If it cannot be this, then

the CF should stop pretending and shut the Staff College down.

A first step to improvement would be to have a written entrance examination (as used to be the case in the Army until a generation ago) in which a potential candidate would be obliged to demonstrate a certain sophistication about national and international politics, as well as a complete understanding of the CF. A second would be to make acceptance to and graduation from the course a feather in an officer's cap, not simply a year in Toronto that falls to an officer when he/she makes it to the top of a unit/regimental merit list, all others being posted elsewhere. No officer over 35 years of age, for example, should go to the CFCSC. Finally, CFCSC graduation should be a requirement for staff posts, which it is not at present, except for some Army officers.

The Canadian Land Force Command and Staff College

The Army's Canadian Land Force Command and Staff College at Kingston, which now exists because the Army does not believe that CFCSC prepares its officers adequately for staff positions, is trying to remedy some of the CFCSC's academic shortcomings. It will offer courses for junior and senior captains with the former course providing essential training for all of that rank. The latter course is different, however. First, it is to be offered selectively to officers whose "potential" is rated highly on PERs. Second, it will have a substantial block of time (130 hours) devoted to military history and heritage in a syllabus worked out in consultation with academic specialists. The CLFCSC unfortunately has not yet grappled with the question of how to turn Directing Staff into competent teachers, but this military history and heritage block is a first step that deserves emulation at the CFCSC, Toronto. It has the potential to teach officers about the historic fundamentals of their profession and about the Canadian military heritage, something that has largely disappeared from the CF (which has gutted its Directorate of History and Heritage at NDHQ) and the Army. (There are major efforts underway to bring heritage to the fore in the Navy and Air Force). The CLFCSC course will force officer students to read and write, and the result should help to create an understanding of the Canadian military ethos that has been noticeably lacking in Army officer education. Moreover, historical awareness can help frame decision-making by revealing the complexity that underlays seemingly simple events.

Arrangements have already been made to give this CLFCSC military history syllabus graduate academic credit at the Royal Military College; this may be premature until such time as the standard of the course is set and measured. Even so, this can only be to the good. As with the CFCSC, an improvement in CLFCSC selection methods would be to have applicants write an entrance examination. While it is a clear advance to use potential rather than merit list order as a determinant of entry, potential is notoriously difficult to measure and subject to favouritism; a rigorous examination would mitigate some of the problems.

OPDP and Higher Studies

The Officer Professional Development Program which, while not compulsory for junior officers does have significant weight in promotion decisions, has had War and the Military Profession (or military history) (OPDP 7) as a subject for some time. Not successfully, however. The course is pitched at a high school level, for one thing, some of the course materials are third-rate, and the course papers are marked by officers without special qualifications, not those well-schooled in the subject. The result is a system that favours rote regurgitation and one that can pass essays written in ungrammatical prose without analysis. Any initiative, any extra reading, tends to be punished in the grading system, and such courses are the very antithesis of history and education. There is also too much difficulty for officers who seek credit for university history courses in lieu of OPDP 7; there should not be--any university course is

better.

If the OPDP 7 course is to be continued, it must be improved, updated and its emphases changed. The intent is to interest officers in thinking about the history and context of war, not to teach that there is one "right" answer to a problem. If such problems exist with OPDP 7, they very likely exist in the other OPDP courses. This should be studied. Either do OPDP right, or get rid of it.

CF Recruiting Education and Training System is now preparing course syllabi for colonels (Advanced Military Studies) and general officers (National Security Studies), amounting in total to 36 weeks and scheduled to begin in 1998-99. All colonels/captains would attend the AMS course and the NSS course would be mandatory for promotion to general. In the absence of the National Defence College or some new War College, such courses on war-fighting and strategy (which must include a historical component) are surely needed, but there must be a substantial academic presence in these courses. Present plans call for two retired general officers to be included in the Directing Staff and for three faculty, drawn from the Royal Military College's academic resources, to be used to "maintain the intellectual rigour of the programme, as well as for accreditation purposes." This may suffice, but if accreditation is thought essential, there should be no doubt that non-RMC personnel will have more credibility with the civilian world. (This is not intended as criticism of RMC, simply a statement of the reality that RMC accreditation inevitably will **appear** "soft" whenever comparisons with university courses are made.) Since new funding will be required for the three academic positions, there is little to be gained by not securing the best available scholars.

Academics and the CF

As suggested above, what needs to be done at the Toronto and Kingston staff colleges and on the courses currently in development for colonels and generals is to upgrade their civilian academic presence. At the Royal Naval College, Greenwich, each syndicate has an academic adviser, either an employee of the Ministry of Defence or a seconded academic, attached. The resulting quality of discussion, the addition of broader perspectives, reportedly works well. Given academic unemployment, given the large university and strategic studies presence near both the Toronto and Kingston colleges, and given the number of sabbaticants who might have professional interests in a year-long attachment to a staff college course, such an addition could be achieved readily. The cost would be worth it--and would not be very large. It might also be worth stating the obvious: such a presence on Staff College courses is neither civilianization nor a threat to military careers; it is instead the harnessing of academic expertise to the military's purposes.

RMC

Finally, there is the Royal Military College. RMC offers undergraduate degrees in arts, sciences and engineering, and graduate degrees in a few areas, notably War Studies, and it provides some one-quarter of the CF's officers. Like all Canadian civilian universities, RMC is probably much like the curate's egg--some parts are good and some aren't. This variation in quality by discipline has been used by some to argue that the College should be turned into a Sandhurst, a two-year military training college, or a West Point, a military school with a set curriculum, or the CF centre for officer professional development, or closed entirely. I am not persuaded that any of these suggestions are wise. RMC's long track record is good, and Canada already has too few national institutions that bring together men and women, French- and English-speakers, from all across the country. Moreover, RMC's motto--"Truth, Duty, Valour"--is and remains at the heart of the Canadian military ethos. On the other hand, the College is expensive and large numbers of its graduates leave the CF at the first opportunity.

Before any decision to alter dramatically or close RMC is taken and recognizing that change in this area takes a generation to work through the system, DND should undertake a serious and competent study of the entire CF educational system. Do we need a military college like RMC? If so, what should it teach? Should there be a military college in Quebec? What should OPDP do and how can it do it better? Should there be separate service staff colleges or only a CF college? If so, who and what should be taught and by whom? Do we need an NDC or a War College or will the new courses for colonels and generals fill the need? Should the CF have a leadership academy? How can ethics be taught? How many graduate degrees does a modern military need and where should they be in the forces? Only if these questions, and a host of others, are properly explored can the CF educational system serve the purposes it must.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

I. Somalia and its Aftermath

Finally, the government was correct in its decision to shut down the Somalia Inquiry. The uncomprehending, impolitic attitudes of the commissioners and counsel, coupled with the daily battering in the media, had become a running wound on the side of the military with a catastrophic effect on CF morale. Nonetheless, by stopping the Inquiry before it could study the post-deployment phase of the Somalia operation, the government risked creating the impression of a cover-up of the alleged cover-up. These allegations must be explored in some other forum and either proven or dismissed. To do anything else risks creating and perpetuating a sense of suspicion and mistrust that could become as dangerous to the health of the Canadian Forces (and to the public perception of the CF) as the Inquiry itself has been.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS | NEXT

J. Conclusion

The Governor-General told an honours ceremony in Ottawa recently that the self-questioning and self-criticism today within the CF is a healthy sign. "So is the questioning from outside the Forces," he said, "so long as it respects reality. The danger is to form opinions by reading too many headlines, too little history, and too few facts about the real function of today's Canadian Forces." His Excellency was correct.

Nonetheless, the Canadian Forces today is in serious trouble. Happily, the CF has surmounted other dark periods, and an understanding of its proud heritage and a reinforcement of its strengths may well point the way out of the present malaise. But such things can only occur now if the nation's political and military leadership work together to restore pride, morale, and operational effectiveness. This will require, among other things,

- stability of CF strength and budgets
- a clear statement of the role(s) of the CF
- the creation of a CFHQ and a DM headquarters in Ottawa
- the retention of the regimental system
- making operational effectiveness the key element in every decision
- reform of the promotion system and of the rank structure
- investigation, reform, and rationalization of the CF educational system.

In a very real sense, Canada's survival may depend on how well these critical tasks are accomplished.

PREVIOUS | TABLE OF CONTENTS |

RAPPORTS DU MINISTRE

DES FORCES MILITAIRES EFFICIENTES ET EFFICACES

Table des Matières

Introduction

Le tableau d'ensemble

Le besoin de stabilité

Les scénarios en présence

La nomenclature

Responsabilité, reddition de comptes, discipline et système régimentaire

L'organisation et le fonctionnement du Quartier général de la Défense nationale

Les questions opérationnelles

Grades, solde, promotions et Rapports d'appréciation du personnel (RAP)

Le système d'éducation des FC

La Somalie et ses retombées

Conclusion

© Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Défense nationale National Defence

Canada

DES FORCES MILITAIRES EFFICIENTES ET EFFICACES

J. L. Granatstein

Dans sa lettre du 7 janvier 1997, le ministre de la Défense nationale sollicitait, sans toutefois limiter les suggestions qui pourraient lui être adressées, des avis particuliers sur la gestion et le commandement des Forces canadiennes, l'éthique et la discipline militaire, la sélection, la promotion et le leadership du corps des officiers, la place et le rôle des civils au sein du Ministère, ainsi que sur la question de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte. Le présent document a pour but d'offrir des suggestions et d'évaluer ces questions - et quelques autres. Ma contribution, j'ose le croire, sera réaliste et modeste. Le Ministre, comme il a coutume de le faire, a insisté pour que les conseils prodigués soient de nature normative plutôt que tronquée ou édulcorée. Je m'y suis efforcé également.

J'ai reçu du Ministère une banque substantielle de données au début de mon mandat et on a donné suite avec diligence et sans la moindre réticence à toutes mes demandes de renseignements complémentaires. J'ai également reçu de la part d'un grand nombre de personnes et d'organismes une foule de documents d'information, sollicités ou non. J'ai mené des entrevues avec un nombre plus grand encore d'officiers supérieurs ou subalternes et de militaires du rang (MR). J'ai abordé le projet avec une connaissance et une compréhension raisonnable, je crois, des Forces canadiennes, mais j'en ai appris bien davantage dans le cours du projet.

TABLE DES MATIÈRES | SUIVANT

A. Le tableau d'ensemble

Les Forces canadiennes (FC) ont mené des opérations - avec une efficacité louable et une maîtrise remarquable de l'art militaire - au cours d'une longue période d'instabilité sociale et d'agitation, tant sur la scène mondiale que nationale. Depuis le milieu des années 60, la guerre froide, après avoir atteint son apogée, s'est en grande partie résorbée. Par ailleurs les menaces de conflit mondial régressaient pour faire place à des risques croissants de conflits limités et circonscrits dans l'espace. Au fil des trois mêmes décennies, les Forces canadiennes ont été intégrées, puis unifiées, et se sont maintenant engagées dans un long et lent processus de désunification. Les forces armées ont été déclarées bilingues et on a créé des unités de langue française dans leurs trois services, le Quartier général de la Défense nationale a été transformé en un centre administratif mixte, composé de civils et de militaires, les FC ont créé de nouvelles voies d'accès pour les femmes, ont fait face à l'impact de la Charte canadienne des droits et libertés et s'efforcent encore de s'ajuster aux lois et règlements qui régissent les droits de la personne et l'équité en matière d'emploi. Elles ont dû relever ces défis à une époque où elles devaient faire face à une compression spectaculaire de leurs effectifs et de leur budget. Il n'est donc pas le moins du monde surprenant que la machine militaire ne tourne pas tout à fait rond. C'est au contraire étonnant, qu'elle ait continué à se porter aussi bien pendant toute cette période de restructuration draconienne et prolongée.

Pendant que les FC traversaient cette longue période de crise, la société canadienne tout entière n'y échappait pas, elle non plus. Nous vivons dans une ère de bouleversement social extraordinaire, dans un univers où les changements démographiques, les médias et la Charte des droits et libertés contribuent à rendre les Canadiennes et les Canadiens de plus en plus conscients de leurs droits et de leur place parmi des groupes d'intérêts particuliers multiples... race, langue, appartenance ethnique, sexe et orientation sexuelle : la liste n'a pas de fin. Notre politie s'est fragmentée sous le butoir de ces tensions et nos partis politiques, tout au moins certains d'entre eux, sont devenus les porte-parole de groupes d'intérêts ou les défenseurs de causes régionales. On assiste au même moment à une augmentation de la criminalité, à la croissance du nombre de pauvres et de sans-abri, au déclin des normes éducatives et à la prolifération des divorces et des familles monoparentales. Il règne un climat d'anti-élitisme radical et malsain. De moins en moins de Canadiens mentionnent leurs obligations envers une société, qui, aux yeux d'un grand nombre, n'a pas tenu ses promesses. Aucune institution, ni l'église, ni l'État, ni la ligne nationale de hockey ne sont à l'abri de ces attaques; pas étonnant donc que les Forces canadiennes n'y aient pas échappé.

Il est essentiel que les FC ne perdent pas de vue le public qu'elles servent et qu'elles s'adaptent, comme il convient, pour refléter les valeurs de la société qu'elles doivent défendre et protéger. La gageure tient toutefois au brassage même de nos valeurs, si tumultueux qu'il devient malaisé de choisir celles auxquelles on doit rester fidèle.

Dans ce climat de morosité, il n'est que plus remarquable que les membres des Forces canadiennes reconnaissent encore au rang de principe fondamental l'obligation qu'ils ont de placer les besoins du service au-dessus des leurs et de tout sacrifier, jusqu'à leur vie, à leur pays. Cette volonté d'accepter la responsabilité illimitée qui incombe au soldat est le fondement même de l'éthique militaire et de la distinction entre les FC et le reste de la population. Cette éthique vient d'être sapée, mais elle doit être restaurée et revitalisée, car c'est l'essence même du mandat qui démarque les forces armées de la société en général.

PRECÉDANT | TABLE DES MATIÈRES | SUIVANT

B. Le besoin de stabilité

La stabilité est la première nécessité des Forces canadiennes. Les militaires ont besoin d'un répit; ils ont besoin de temps pour mettre de l'ordre dans leurs affaires, pour penser à l'avenir et pour le préparer, à l'abri du climat obsédant de la gestion des crises.

Le processus de réduction de l'effectif des forces, qui doit atteindre 60 000 membres de la force régulière, et 30 000 réservistes en 1999, doit s'arrêter là. La structure 60-30 ne peut être amputée davantage sans compromettre définitivement l'efficacité d'intervention des forces. Le Ministre et le gouvernement doivent dire clairement aux FC et à la population qu'une fois atteint le plafond de 60-30, il n'y aura plus d'autres compressions de l'effectif.

Parallèlement, les coupes budgétaires annuelles doivent cesser. Bien sûr, aucun gouvernement ne peut déclarer sacrosainte à jamais une portion quelconque de son budget national, encore moins s'il s'agit d'une part du gâteau qui, en dépit des coupes à venir, représentera, en 1996-1997, plus de 10,5 milliards de dollars. Néanmoins, une déclaration conjointe des ministres des Finances et de la Défense nationale reconnaissant que le ministère de la Défense nationale a largement contribué à mettre de l'ordre dans les finances publiques, et qu'il a même fait plus que sa part, s'impose depuis longtemps; une telle déclaration est même absolument nécessaire. Le Canada ne consacrera qu'un et demi pour cent de son PNB à sa défense en 1998-1999, et c'est une proportion qui s'avère d'ores et déjà insuffisante. Une promesse de stabilité financière pour les cinq prochaines années permettrait à tout le moins au MDN de planifier dans une certaine perspective et, possiblement, de réduire la rivalité qui oppose ses trois éléments constitutifs.

Chose tout aussi importante, les Forces canadiennes doivent savoir ce que le gouvernement attend d'elles. Personne dans les FC ne connaît vraiment la nature de sa mission, présente et future. (Comme l'a déclaré un des officiers : «Il n'y a pas la moindre vision, absolument aucune, pas une miette! Nous passons à grand-peine d'une mission improvisée de maintien de la paix à l'autre.») Le *Livre blanc sur la Défense de 1994* a établi des priorités qui sont, en principe, parfaitement justifiées. Les FC se sont fait dire que le simple fait de réaffirmer ou de modifier cellesci contribuerait grandement au moral des troupes. Il faut en réalité que le gouvernement se décide et choisisse les tâches qu'il veut confier à ses forces armées. Les Forces canadiennes ont besoin d'objectifs réalistes, qui peuvent être atteints avec les ressources humaines et matérielles dont elles disposent, un mandat autour duquel leurs membres peuvent se rallier et leurs dirigeants arrêter des plans d'action, un mandat qui peut en outre réduire la rivalité inter-services.

PRÉCÉDENT | TABLE DES MATIÈRES | SUIVANT

C. Les scénarios en présence

L'incertitude quant aux rôles des Forces canadiennes peut être attribuée aux scénarios concurrentiels qui font l'objet du débat public. On peut dire, en simplifiant la réalité de manière quelque peu abusive, que ces scénarios sont au nombre de trois :

1. une force régulière cadre, chargée de l'entraînement des réservistes;

2. les propositions de Conseil Canada 21;

3. une force polyvalente et apte au combat.

Une force régulière cadre

Le premier scénario a été proposé par quelques officiers retraités de la force régulière, quelques colonels honoraires de la milice et quelques réservistes. Il présuppose que le haut commandement de la force régulière est si corrompu, si éclaboussé par le scandale et l'incompétence qu'il ne peut plus être sauvé. Il faut donc, dans ce scénario, démolir toute la structure et revenir aux méthodes traditionnelles d'avant la guerre de Corée afin de rebâtir une armée professionnelle permanente de taille raisonnable, dotée d'un équipement moderne. Dans ce scénario, l'armée de terre, par exemple, serait constituée de quelques milliers d'officiers et de militaires de rang (MR) à qui serait confié l'entraînement de la milice. En cas de guerre, les miliciens seraient envoyés au combat comme ils l'ont été en 1914 et en 1939.

Le principal défaut de ce scénario n'est hélas que trop visible dans nos cimetières militaires, en France, dans les Flandres, à Hong Kong et à Dieppe. Nos miliciens ont fait montre dans toutes les guerres du Canada, d'un courage exemplaire (comme dans les missions de maintien ou de pacification de l'heure), mais sans la présence d'une force régulière capable d'entraîner ses officiers, le pays s'est trouvé, dès le début, dans l'impossibilité absolue de leur fournir des commandants compétents. Des gens de la trempe de Currie et Hoffmeister ont fini par se révéler dans le creuset de la guerre, mais des milliers de miliciens, morts au champ d'honneur, ont payé le prix de la formation sur le tas de leurs officiers, à l'art du commandement. Le manque de professionnels compétents nous a coûté très cher et nous devons à tout prix éviter de commettre la même faute à l'avenir.

Les propositions de Canada 21

Le deuxième scénario a été avancé par un groupe sélect de Canadiens et de Canadiennes dont le rapport intitulé *Conseil Canada 21 : Le Canada et la sécurité commune au XXI^e siècle*, est paru en 1994. Le rapport couvre un vaste éventail de sujets, mais ce sont les conseils sur l'organisation militaire qui nous concernent ici. Bon nombre des positions exprimées par le Conseil Canada 21 étaient irréprochables.

Les membres de Conseil Canada 21 estiment que le pays devrait consacrer efforts et ressources aux activités de maintien de la paix et de pacification. Ils jugent toutefois nécessaire de souligner que le maintien de la paix devrait être mené à bien en toute lucidité et avec un entendement parfait des diverses options. À mesure que les menaces se multiplient dans le monde, la plupart des missions deviennent plus complexes et les dangers beaucoup plus grands pour les participants...(traduction libre)

Peu de gens s'objecteront à une telle déclaration ou à la demande que le groupe adresse aux Nations Unies pour l'amélioration du commandement et du contrôle des opérations de maintien de la paix. Par contre, nombreux sont ceux qui refuseront d'inciter le Canada à «*choisir* de ne pas participer à des missions de combat à haute intensité» et de ne garder, pour des «*opérations de sécurité communes*» [en italique dans le rapport] que des «*forces suffisamment entraînées et équipées pour mener des opérations dans des circonstances où le risque de conflit à haute intensité n'est pas très élevé.*» *(traduction libre)*

En fait, le Conseil Canada 21 préconise une politique d'interventions sans risque, soit le maintien de forces à armement restreint affectées à des opérations de maintien de la paix de faible intensité, qui laisseraient s'émousser la compétence dans l'art de la guerre antisousmarine acquise au fil de décennies et qui aliéneraient la plus grande partie de notre aviation de chasse. Le Conseil Canada 21 propose également de modifier radicalement les conditions de service des FC en imposant une politique selon laquelle seuls ceux affichant le potentiel pour être promus se verraient offrir une prolongation de leur contrat.

Ce que ce scénario passe sous silence, c'est l'incidence d'un tel choix sur nos alliés (et sur nos ennemis éventuels). L'influence dépend de la vitesse de réaction, a déclaré un général de l'Armée de l'air américaine, faisant allusion au nombre d'aéronefs stationnés sur les pistes et prêts à prendre l'air. Il serait pratiquement impossible de maintenir intactes nos alliances en appliquant la politique de Conseil Canada 21. La nation finirait par être réduite à céder aux autres la totalité du contrôle de sa propre sécurité. Nous n'aurions même plus assez d'effectifs pour nous protéger contre ce qu'un spécialiste de la science politique chevronné a un jour qualifié de «défense contre l'aide» de nos amis et de nos voisins. Une ordonnance suicidaire définissant le genre de missions de maintien de la paix et de pacification que nous serions prêts à accepter ne manquerait pas non plus de détruire la réputation de notre pays à titre de chef de file des gardiens de la paix. Le Conseil Canada 21 n'hésite pas à verser dans l'hypocrisie en prétendant que "le réalignement des Forces canadiennes vers un objectif de sécurité commune n'aurait pas nécessairement pour conséquence une diminution de leur disponibilité opérationnelle." (traduction libre) Ses propositions feraient toutefois sans le moindre doute des Forces canadiennes, une entité inapte au combat et transformerait les militaires "en boy scouts imbus d'eux-mêmes", au pire, ou en policiers plus lourdement armés que de coutume, au mieux. Si elles n'avaient pas été avancées par un groupe de personnes jouissant de la considération générale, les propositions du rapport auraient été écartées dans la dérision. Les idées qu'il préconise ont toutefois la vie dure et le gouvernement doit faire savoir clairement qu'il n'a nullement l'intention de suivre ces conseils subversifs et dangereux.

Une force polyvalente et apte au combat

Le troisième scénario est indéniablement plus coûteux que les autres. Il exige que le Canada entretienne sa compétence acquise et sa capacité de participer à une gamme complète d'opérations militaires allant de la guerreéclair à haute intensité et haute technologie jusqu'à des missions d'observation de la paix. Il exige que le Canada conserve sa capacité de mobilisation en cas de guerre mondiale, quelle que soit, Dieu merci, l'improbabilité d'un tel événement à l'heure actuelle. Quoi qu'il en soit, le maintien d'une force polyvalente et apte au combat est le seul moyen dont dispose notre pays pour protéger et surveiller sa souveraineté territoriale, pour maintenir intactes les alliances qu'il a conclues de son plein gré, et pour être en mesure d'accomplir toute une gamme de missions de maintien de la paix et de pacification. C'est également la seule voie à suivre pour être prêt à affronter l'imprévisible et l'inévitable.

Bien sûr, cette voie n'est pas sans écueil et on peut craindre que le Canada, en raison de ses ressources limitées, se voit interdire l'accès à l'excellence. Pour contourner cet obstacle, le gouvernement et les

dirigeants des Forces canadiennes doivent s'entendre sur ce qui est dans le domaine du possible, pour l'administration de forces modestes.

Personne ne peut savoir ce que l'avenir nous réserve, et seule une nation irresponsable s'aventurerait à dissoudre son armée et à perdre une compétence durement acquise, sous prétexte que la guerre a été éradiquée de la scène internationale. Ce n'est et ne sera jamais le cas. Ceux qui préconisent la force cadre et l'option de Conseil Canada 21 veulent, chacun à sa manière, limiter la force de frappe du Canada et semblent capitaliser sur la capacité du pays de rester une "une maison ignifuge à l'abri de toute matière inflammable." Le sénateur Raoul Dandurand, auteur de cette phrase célèbre prononcée à la Société des Nations dans les années 20 a vécu assez longtemps pour assister à l'entrée en guerre du Canada lors de la Deuxième Guerre mondiale. Une politique de défense prudente est une véritable police d'assurance : c'est un investissement permettant d'affronter les catastrophes imprévues qui peuvent nous accabler. Le gouvernement devrait en conséquence confirmer et réaffirmer l'engagement qu'il a pris, dans son *Livre blanc sur la défense de 1994*, de maintenir une force polyvalente et apte au combat.

J'aborderai maintenant un certain nombre de questions particulières.

PRÉCÉDENT | TABLE DES MATIÈRES | SUIVANT

D. La nomenclature

On pourrait sur-le-champ stimuler le moral en éliminant la confusion qui règne quant à la désignation des services et aider les militaires canadiens à leur trouver un nom. On parle maintenant d'éléments, de Forces terrestres, ainsi que d'une marine et d'une force aérienne qui semblent ne pas mériter la majuscule. En revenant à l'Armée de terre, la Marine et la Force aérienne, nous fixerions d'emblée l'usage et ferions faire, aux hommes et aux femmes qui servent sous les drapeaux, un pas de géant sur la voie de l'identité retrouvée. Cela n'aurait pas la moindre incidence sur ce qui subsiste encore de l'unification des services et ce qu'on appelle les "métiers inter-services (*purple trades)*" devraient être et seraient maintenus. En fait, compte tenu de l'effectif actuel réduit des FC, recréer trois éléments séparés disposant chacun d'organismes indépendants d'approvisionnement et de gestion du matériel serait le comble de la sottise.

PRÉCÉDENT | TABLE DES MATIÈRES | SUIVANT

E. L'organisation et le fonctionnement du Quartier général de la Défense nationale

La structure qui convient au Quartier général de la Défense nationale est une question controversée depuis des décennies. Dans les années 30, le Sous-ministre et le Chef d'étatmajor général se sont livré des batailles administratives sans fin. L'intégration et l'unification ont finalement été instaurées dans la deuxième moitié des années 60, en partie pour répondre aux recommandations de la Commission Glassco et pour contrôler la croissance ininterrompue de l'effectif à Ottawa, les guerres intestines inter-services et les différends entre les Chefs d'état-major et le Sous-ministre. L'organisation du quartier général unifié a été modifiée par les recommandations du Groupe d'étude de la gestion de 1971-1972 qui ont conduit à la création du Quartier général de la Défense nationale (QGDN) et à un certain nombre d'études complémentaires, s'échelonnant tout au long du dernier quart du siècle, qui ont produit des changements de plus ou moins grande envergure.

Ce qui n'a toutefois pas été réglé, c'est le sentiment de plus en plus répandu au sein des Forces canadiennes que le QGDN s'est trouvé à ce point envahi par les civils que les avis des militaires n'ont guère de poids dans l'élaboration de politiques fondées sur le consensus. Jusqu'à un certain point, c'est fonction de la personnalité des protagonistes puisque, même dans une dyarchie symbolique, un Sous-ministre puissant peut imposer sa volonté au Chef d'état-major de la Défense et aux Forces canadiennes. Les membres des FC ont la ferme conviction que les fonctionnaires du QGDN émettent des directives comme s'ils exerçaient le rôle de commandant. La chaîne de commandement s'en trouve ébranlée, même si la raison d'être de la présence des fonctionnaires civils au QGDN est de l'appuyer.

Il se peut que certaines des réactions des militaires soient exagérées, ou qu'elles le soient toutes, mais elles ont néanmoins un fond de vérité : les officiers font la navette entre les bases et le QGDN, mais les civils y restent et deviennent les gardiens de la mémoire organisationnelle autant que des spécialistes dans l'art des diversions bureaucratiques.

Le Groupe d'étude de la gestion de 1972 a été créé en partie pour mettre un terme à la guerre entre les civils et les militaires en les intégrant au sein d'un quartier général commun pour en faire une «équipe de défense». La stratégie a, jusqu'à un certain point, très bien fonctionné, mais seulement dans le sens où elle a forcé les militaires à apprendre les règles du jeu de la fonction publique. En bref, les valeurs bureaucratiques civiles, incompatibles avec les vertus militaires, en ont triomphé. Les FC sont aujourd'hui pratiquement unanimes à croire que les officiers en poste au QGDN n'ont que trop bien appris cette leçon; les tracasseries administratives ont atteint de nouveaux sommets, chacun se renvoie la balle, les avis donnés par les militaires deviennent homogènes pour se conformer aux impératifs politiques au lieu de répondre aux exigences militaires, et il y a un fossé infranchissable entre le QGDN et les opérations sur le terrain, le sentiment que le QGDN est une entité en soi. En fait, le QGDN, en tant qu'organisme bureaucratique, est de plus en plus assujetti à la politique avec un petit «p» et adopte une culture du «laisser-faire pour survivre». On est loin de connaître l'impact à long terme de l'exercice de l'équipe de restructuration - gestion, contrôle et commandement (ERGCC), pas plus que celui de la restauration des quartiers généraux de l'Armée de terre, de la Marine et de la Force aérienne à Ottawa. On ne peut toutefois écarter la possibilité, redoutée par bon nombre de militaires, que le rapatriement des commandements des services au sein d'un Quartier général intégré ne fasse qu'empirer les choses au fur et à mesure qu'ils se laisseront, eux aussi, envahir par les civils.

La création d'un QGFC

Le moment est venu de séparer les volets civils et militaires du QGDN. En gros, les politiques et les communications, le matériel, le personnel civil, les finances et la vérification devraient relever du Sous-ministre et tout le reste de l'effectif sous la gouverne du CEMD au sein d'un nouveau Quartier général des Forces canadiennes. Cela ne signifie pas qu'il n'y aurait aucun officier militaire sous les ordres du Sous-ministre - il y en aurait (il devrait y en avoir, par exemple, pour la gestion du matériel). Toutefois, la chaîne de commandement serait, dans ces cas, rattachée directement au Sous-ministre. De la même façon il y aurait, au Quartier général des Forces canadiennes, des civils qui se rapporteraient au CEMD. Il est clair que le CEMD et le SM devraient continuer à collaborer et à conseiller le Ministre de concert, sur toute question dépassant le volet strictement opérationnel. Il ne devrait pas être nécessaire de préciser qu'un Quartier général des Forces canadiennes reconstitué devrait être en mesure de se transformer sur-le-champ en une entité opérationnelle efficace en cas de conflit. La question qu'il faut se poser, quand on pense à la création d'un nouveau QGFC, est très simple : «Est-ce que cela fonctionnera en temps de guerre?» Une chose est claire par ailleurs -- personne ne semble croire actuellement que le Quartier général de la Défense nationale y parviendrait dans sa forme actuelle. L'obligation de rendre des comptes apparaîtrait également plus clairement s'il existait des quartiers généraux séparés - en général, lorsque des actes répréhensibles sont commis, les militaires ont le dos large.

Il ne devrait pas non plus être nécessaire de préciser que le changement proposé est étranger à la question du contrôle exercé par les civils sur les militaires. Le contrôle des civils vient principalement du fait qu'il existe au pays un ministre de la Défense nationale élu par le peuple et responsable devant le Parlement. On peut l'attribuer également à la présence d'une fonction publique permanente qui participe à la gestion de la défense. Rien dans la séparation du QGFC du QGDN n'a la moindre incidence sur cet indispensable mécanisme de contrôle.

Par ailleurs, parmi les membres des FC et des médias, court encore l'idée que le QGDN actuel regorge d'officiers généraux et de hauts fonctionnaires. Les statistiques fournies laissent entendre que ce n'est pas le cas. À la fin du processus de l'ERGCC, il y aura 39 généraux au QGDN; aujourd'hui, on y trouve également 61 postes EX, dont 40 au niveau 1 qui est l'équivalent de colonel. (Les postes EX sont, bien entendu, au sommet d'un volet civil du QGDN beaucoup plus modeste que son pendant militaire.) Il n'en reste pas moins qu'il faut procéder à un examen rigoureux des responsabilités des généraux et des EX afin de déterminer combien, parmi eux, occupent de vrais postes et assument de vraies responsabilités. Dans l'hypothèse de la restauration d'un QGFC, il faudrait veiller à ce que l'effectif actuel n'augmente pas. En fait, il existe encore un peu trop de gras, particulièrement dans les rangs du personnel du Sous-ministre.

L'intégration des quartiers généraux des trois services au sein du nouveau QGFC n'ira naturellement pas sans difficultés. Il faudrait éviter de se retrouver en présence de trois chefs d'état-major puissants et d'un CEMD affaibli. Les CEMD, VCEMD, SCEMD et leur personnel devraient continuer à transcender les quartiers généraux des trois services, au sommet de la hiérarchie militaire, mais il faudrait octroyer, aux commandants des trois services, un droit d'accès au Ministre dans des circonstances exceptionnelles, et avec l'assentiment du CEMD. Il faudrait également mettre sur pied une tribune permettant au Ministre d'obtenir les avis de ses conseillers militaires : le CEMD, le VCEMD et les trois commandants. Cela pourrait prendre la forme d'un Conseil de la Défense (où siégerait également le Sous-ministre) ou passer par le Conseil des Forces armées, si le Ministre choisit de siéger régulièrement.

Il est probablement inévitable que les commandants des trois services cherchent à disposer des pleins

pouvoirs et à être pleinement responsables de leur effectif, y compris du financement, de l'instruction, et de l'administration du personnel, une délégation qui ne peut bien sûr se concrétiser sans limiter les pouvoirs du Sous-ministre adjoint (Personnel). On pourrait s'attendre à ce que la présence de trois commandants pleinement responsables entraîne une inévitable diminution des pouvoirs du CEMD, mais ce n'est pas nécessairement le cas. Si le CEMD peut transiger au même niveau que le Sous-ministre, s'il peut exercer une autorité morale sur les commandants des trois services et, chose plus importante encore, s'il peut établir un équilibre entre les besoins des trois services et les intérêts des FC, il conservera, voire renforcera, son autorité. C'est bien sûr le but qu'il faut poursuivre, mais pour y parvenir, il faut de toute évidence que le CEMD soit choisi avec le plus grand soin.

Même si tout se passe au mieux, on peut encore envisager que la structure du QGFC puisse évoluer de façon graduelle vers une entité qui ressemble à l'ancienne organisation des Chefs d'état-major, telle qu'elle existait avant l'unification des forces, avec un CEMD qui assume de plus en plus le rôle de président des Chefs d'état-major. Un tel processus, s'il se produisait, devrait être de nature évolutive plutôt que révolutionnaire. On gagnerait à en étudier les retombées à ce stade.

Le grade du CEMD

En ce moment, vu le nouvel effectif réduit des FC, le grade du CEMD ne devrait pas dépasser celui de lieutenantgénéral, tout comme celui des commandants des trois forces. Aucun autre officier, sauf en cas de droits acquis, ne devrait avoir un grade supérieur à celui de major-général (à l'exception du commandant adjoint du NORAD qui devrait conserver le grade de lieutenant-général). L'autorité du CEMD lui viendrait, comme c'est le cas à l'heure actuelle, de ses qualités personnelles et de sa position en tête de l'ordre hiérarchique, et non d'un grade supérieur à celui des commandants des trois services.

Le manque de pensée stratégique

Quelle que soit la structure organisationnelle retenue ou mise en place au QGDN, il est vraiment urgent de mettre l'accent sur la planification à long terme. La culture bureaucratique et organisationnelle et la crainte de la délégation de pouvoir qui a cours forcent les cadres supérieurs, militaires et civils, à passer le plus clair de leur temps au banal exercice des formalités administratives. Les FC semblent en quelque sorte avoir oublié que, même si tous les chefs doivent être des gestionnaires, tous les gestionnaires n'en sont pas pour autant des chefs de file. Un majorgénéral occupant un poste de confiance a déploré, lors d'une entrevue, ne pas avoir le temps de penser «stratégie» tant son panier d'entrée débordait de notes de service et un CEMD s'est plaint d'être tout simplement épuisé par ses tâches administratives et protocolaires. Avec le sens pratique qui caractérise son administration courante, la Marine a créé, il y a quelques années, une petite cellule de planification à long terme. La «vision navale» élaborée par cette unité semble avoir reçu l'appui de tous les membres de la Marine et a produit des équipages bien plus heureux qu'avant - avec un équipement et une force de réserve qui fonctionnent parfaitement. Ni l'armée de terre ni la force aérienne n'ont rien de comparable; pourtant elles le devraient.

Les FC ont en fait, pour la première fois depuis presqu'un demi-siècle, maintenant que la guerre froide est chose du passé, l'occasion de mettre l'accent sur leur propre réflexion stratégique. Au cours de la Deuxième Guerre mondiale, nos trois services, sous la direction générale de la Grande-Bretagne et des États-Unis, ont combattu sur des fronts séparés. Après la guerre, comme Douglas Bland l'a démontré de manière irréfutable, le Canada a une fois de plus permis à ses principaux partenaires d'accomplir à sa place la plus grande partie d'un cheminement qui a consacré la séparation presque complète des rôles des trois services, en dépit de l'unification symbolique des Forces canadiennes. Il semble aujourd'hui presque inconcevable que des unités de l'armée de terre canadienne puissent être appuyées dans leurs opérations

par des éléments de la force aérienne et de la marine, tant est grand le cloisonnement de nos forces. Cela ne devrait pas être.

Certains envisagent, pour contourner ce problème, la création d'unités équivalentes au corps des Marines américains comprenant des éléments terrestres, maritimes et aériens, qui peuvent envoyer des troupes et assurer leur appui. Mais peut-être ne sommesnous pas obligés d'imiter les Américains. Ce qu'il nous faut aujourd'hui, c'est réfléchir aux mesures à prendre pour maximiser nos forces. dans ce climat de compressions budgétaires, et considérant l'effectif modeste dont nous disposons; il nous faut donc insister pour que nos trois forces acquièrent, développent et maintiennent la perspective opérationnelle qui leur manque. Idéalement, une telle réflexion au niveau des Forces canadiennes devrait éclore au bureau du SCEMD, mais jusqu'ici rien ne permet de croire que le personnel de ce bureau dispose des moyens ou du temps requis pour s'en acquitter de façon satisfaisante. La réflexion ponctuelle, l'improvisation ne suffisent plus, elles n'ont d'ailleurs jamais suffi.

Un inspecteur général

Quelle que soit la forme que revêtent les quartiers généraux, il faut créer un poste d'inspecteur général (IG) se rapportant directement au CEMD (ce qui n'est pas le cas pour l'IG actuel). Cet officier, un majorgénéral, devrait avoir les pouvoirs d'un protecteur du citoyen autorisé à faire enquête sur les plaintes et les abus et à recommander séance tenante les mesures de redressement appropriées. L'IG devrait avoir non seulement le pouvoir d'enquêter, mais aussi celui de faire exécuter ses décisions. En outre, il ne devrait pas être à l'extérieur de la chaîne de commandement mais plutôt en faire partie. Sa tâche consisterait à renforcer le pouvoir des commandants, non à les confronter. Enfin, l'inspecteur général devrait peut-être aussi mener des études de suivi. Il serait, par exemple, d'une importance primordiale de comprendre ce qui a bien et mal fonctionné, au cours de l'opération menée au Rwanda et au Zaïre.

PRÉCÉDENT | TABLE DES MATIÈRES | SUIVANT

E. Responsabilité, reddition de comptes, discipline et système régimentaire

En dépit des difficultés récentes, les questions de responsabilité et d'obligation de rendre compte n'ont tout de même pas, ni à la fonction publique ni dans les Forces canadiennes, la complexité d'une opération chirurgicale au cerveau. Un officier ou un militaire du rang doit rendre compte de ses actes à ses supérieurs. Un officier doit informer ses supérieurs de ses propres actes et de ceux du personnel dont il ou elle a la charge. Le fait que le lieutenant Gagnon, le caporal Smith et le soldat White aient agi d'une manière inappropriée ne prouve nullement que le lieutenant Gagnon devrait être punie. White et Smith devraient faire l'objet de mesures disciplinaires et Gagnon a la responsabilité de veiller à ce qu'ils se conduisent bien à l'avenir. Ce n'est que si les problèmes persistent que la capacité de Gagnon sera mise en cause. En d'autres termes, s'il existe des facteurs systémiques à l'œuvre que le lieutenant Gagnon ne peut ou ne veut corriger, elle devient alors dûment responsable. Il faudrait y ajouter le corollaire suivant : dans toute organisation militaire, lorsque quelque chose va mal, le commandant responsable accepte le blâme et apprend d'expérience comment se prémunir contre de telles difficultés.

«Loyauté envers ses supérieurs, loyauté envers ses subalternes» : cette devise a résisté longtemps à l'épreuve du temps. Pour quelque motif inconnu, une «éthique propre à la Défense» récemment et largement diffusée au sein des FC, s'y est substituée : «Le militaire est loyal envers ses supérieurs et fidèles à ses subordonnés et à ses collègues.» Cela ne suffit pas. Le sergentmajor régimentaire qui a fait circuler cet énoncé y a ajouté : «Est-ce que cela veut dire que nous ne sommes pas tenus à la loyauté envers nos subordonnés?». Une question tout à fait légitime, en effet, car toute force armée exige des marques de confiance, de sacrifice et de respect, à tous les niveaux de sa hiérarchie. En fait, comme un officier l'a récemment écrit, alors que la "loyauté envers les subalternes est automatique; il faut mériter la loyauté envers les supérieurs."

La discipline et les officiers généraux

Ce qui précède exige qu'en matière de responsabilité et d'obligation de rendre compte, les officiers supérieurs soient astreints aux mêmes normes que les officiers subalternes et les MR, voire à des normes plus sévères. Un colonel d'aviation à la retraite a énoncé clairement le problème :

Il *y a eu un manque évident de perspectives éthiques, de gouvernance, de supervision et de leadership chez les officiers généraux, au QGDN et ailleurs. Ce fait, combiné à la propension de ces officiers à remplir leurs poches de petits gains et émoluments inconvenants, crée un climat moral incompatible avec le leadership qui convient aux forces armées. Les MR les observent et ils savent.*

C'est au CEMD que revient la responsabilité de résoudre ce problème et ces perceptions. Le CEMD, en fait, doit être directement imputable au ministre de la DN, des actes et de la conduite des officiers généraux, et il doit régner avec une main de fer et une politique de justice expéditive et incontestable. Il doit superviser et connaître l'état de l'organisme qu'il dirige et il doit donner l'exemple et avoir le courage de prendre, en temps utile, les mesures qui s'imposent. La litanie sempiternelle des péchés commis par des officiers supérieurs - certains de nature triviale, d'autres pas - ne peut se poursuivre sans porter atteinte de manière sérieuse, sinon fatale, à l'intégrité des FC. Le récent limogeage du SCEMD diffuse un message positif : ni les écarts de conduite personnelle ni l'abus des privilèges auxquels ont droit les officiers généraux ne seront désormais tolérés.

La discipline et les FC

D'une façon plus générale, les FC - particulièrement l'Armée de terre - semblent souffrir de quelques-uns des symptômes d'un effondrement de la discipline. Ce n'est bien sûr qu'une tendance, loin d'être uniforme d'un régiment ou d'une unité à l'autre. Dans un certain sens, les FC sont atteintes d'un malaise comparable à celui qui a bouleversé l'Armée américaine pendant la débâcle de la guerre du Vietnam et après celle-ci. Ce qui frappe le plus, dans les incidents de Petawawa et de Somalie, c'est que ni les officiers ni les MR supérieurs du Régiment aéroporté du Canada (RAC) n'ont mis un terme à des incidents destructeurs et meurtriers. En fait certains officiers ont semblé être les instigateurs de ces actes répréhensibles. Cela laisse entendre qu'il y a eu à cette occasion soit une crainte chez les MR, soit une stupide attitude du genre «il faut que jeunesse se passe», ou encore une tendance déplacée à adopter le style macho qu'on attribue aux Forces d'intervention spéciale ou aux Rangers, et qui n'a pas sa place dans les Forces canadiennes. Aucune de ces attitudes n'est acceptable et toutes projettent l'image d'une armée de terre réfractaire au changement.

La rectification de telles attitudes prendra du temps. Les dirigeants actuels des FC semblent pleinement sensibilisés au problème et le commandant des Forces terrestres a pris les premières mesures pour reprendre en main la situation. Toutefois, il faut faire davantage, y compris instituer une enquête approfondie sur les mesures adoptées par l'Armée américaine pour passer d'une organisation en débandade profondément troublée à un organisme hautement efficace, et d'une organisation exposée à la méfiance générale du public américain à une force qui a pu s'engager dans la guerre du Golfe avec l'appui unanime de la nation. L'Armée de terre des États-Unis a été, dans la deuxième moitié des années 70, dure, honnête et sans complaisance envers ellemême. Nous ne pouvons faire moins en cette fin de siècle. Si nous agissons comme il convient, nous pouvons transformer la crise actuelle en une occasion de croissance comme l'ont fait les Américains.

On pourrait, pour commencer, inciter les FC à un examen de conscience réaliste et critique, grâce à une variété de publications internes et publiques et à un débat franc et en profondeur, lancé à tous les niveaux de la hiérarchie. Les commandants à chaque palier devront accepter comme vérité fondamentale le fait que «désaccord» n'équivaut pas à «manque de respect». On pourrait également revenir aux fondements mêmes de la discipline militaire - des normes sévères de tenue, de conduite et d'exercice, sous la surveillance d'officiers et de MR supérieurs, convaincus que la discipline est un ingrédient essentiel de ce premier devoir qui consiste à veiller sur les hommes et les femmes relevant d'eux. Cela semble archaïque dans les années 90, mais ce ne l'est pas. Les soldats veulent bien paraître, ils veulent agir avec fierté et rester alertes, et leurs sergents-majors régimentaires (SMR), comprenant que ces traits façonneront la conduite de leurs soldats sur le terrain, veulent s'assurer qu'ils les cultivent. Pour restaurer le moral des unités, les officiers et les adjudants doivent faire leur travail, les officiers appuyer les adjudants et, comme l'exprime *The Royal Canadian Regiment,* personne, en position d'autorité, ne doit «laisser passer la moindre faute».

En même temps, les hommes et les femmes qui servent dans l'armée doivent être en bonne forme physique. L'Armée de terre a lancé le Programme d'aguerrissement il y a quelques années pour s'assurer que les officiers de l'armée régulière et de la milice et que les MR atteignent et maintiennent une forme physique suffisante pour qu'ils puissent s'entraîner de manière efficace à assumer leurs rôles opérationnels. Après qu'une des recrues soit morte pendant cet entraînement, la sévérité des normes a été réduite. Il faut y revenir et le Programme d'aguerrissement devrait également être appliqué dans toutes les unités de la Marine et de la Force aérienne.

Le système régimentaire

Pour certains, les racines mêmes des problèmes auxquels l'Armée de terre fait face viennent du système régimentaire. Pourtant, les valeurs historiques et patrimoniales inhérentes au système régimentaire constituent la grande force de l'Armée de terre canadienne en temps de guerre comme en temps de paix; un atout, particulièrement admiré par l'Armée américaine, qui crée un sens de la famille et un sentiment d'appartenance à tous les niveaux de la hiérarchie. Malheureusement, ce système s'est perverti et il a produit un esprit de clocher qui trop souvent dresse les régiments les uns contre les autres, incite les généraux à offrir les postes clés à leurs officiers favoris, et qui peut diviser l'Armée de terre sous le fallacieux prétexte que c'est «notre tour» d'occuper un poste donné.

Où est la solution? Fautil éliminer les régiments et adopter un système de bataillons à numéro, ou simplement changer les noms? Agir ainsi provoquerait une levée de boucliers d'une virulence telle que, en comparaison, la dissolution du RAC aurait l'air d'un enfantillage. Il faudrait, de manière plus réaliste, affaiblir le pouvoir des conseils régimentaires, favoriser les échanges de personnel entre régiments, veiller à ce que le Commandant du CFT ait un droit de veto sur la nomination des commandants (tout en étant imputable de tout choix inapproprié), et inculquer, au sein de l'Armée de terre, la certitude que le bien collectif est le fruit du bien individuel. C'est plus facile à dire qu'à faire, bien sûr, mais ce serait commettre une grave erreur que de se départir du revers de la main d'un système qui a connu de si remarquables succès au cours de son histoire, en se fondant sur les quelques problèmes qu'il affronte aujourd'hui.

PRÉCÉDENT | TABLE DES MATIÈRES | SUIVANT

G. Les questions opérationnelles

Conformément à ce qui précède, on préconise ici que le Canada a besoin de forces polyvalentes et aptes au combat. Le Canada s'acquitte de missions de maintien de la paix et, en fait, il y réussit fort bien, mais nous devons aussi être prêts à faire la guerre quelle que soit l'horreur que ce mot nous inspire aujourd'hui. Un soldat rompu au combat peut devenir un bon gardien de la paix; mais l'inverse n'est pas vrai. En outre, les Forces canadiennes ont participé, au cours des cinq dernières années, dans le Golfe et dans l'ex-Yougoslavie à des conflits qui n'auraient pu être prédits même un an avant qu'ils n'éclatent. Il est très vraisemblable, autant que regrettable, étant donné l'instabilité qui règne dans la plupart des régions du monde, que les Forces canadiennes seront appelées à participer à de nouveaux combats dans un proche avenir. Il est donc du devoir du gouvernement de veiller à ce que la nation maintienne une capacité de combat.

À cette fin, il faut que les FC puissent lancer un groupe-brigade dans la mêlée en moins de 90 jours, dépêcher avec promptitude leur puissance aérienne sur un théâtre d'opérations et avoir des navires à pied d'œuvre à très brève échéance. La Marine et la Force aérienne ne posent aucun problème à ce chapitre; on ne peut en dire autant de l'Armée de terre.

Le déploiement de groupes-brigades

Rares sont les gens qui sont prêts à croire que les Forces canadiennes puissent déployer un groupe-brigade dans le délai prescrit qui serait, de toute façon, trop long de 30 jours. C'est bien sûr fort regrettable. En outre, personne ne croit vraiment que les FC pourraient maintenir ces forces en puissance sur le théâtre des opérations. Pendant la guerre du Golfe, le Canada a choisi, en fait, de ne pas engager de forces terrestres sur le front des combats. Ce dont l'Armée de terre a besoin, c'est d'une force à paliers d'intervention successifs, capable d'envoyer deux groupes-brigades en moins de 180 jours pour aider un troisième groupe dans la zone de combat. En outre, des renforts constitués de miliciens bien entraînés, pouvant combler les pertes, devraient être sur pied de guerre en moins de 90 jours. Nous devons nous doter de cette capacité d'intervention parce que la situation dans le monde est telle qu'il est de plus en plus probable qu'éclatent des guerres circonscrites à haute intensité. Le Canada ne devra pas nécessairement participer à toutes ces guerres mais il est néanmoins évident que nos alliés, particulièrement les États-Unis, s'attendront à ce que nous prenions part à certaines interventions. Si nous ne sommes pas en mesure de le faire, les retombées, pour un large éventail de questions non militaires, pourraient être des plus sérieuses. Si nous ne pouvons participer, ce qu'il nous reste de crédibilité auprès de nos partenaires de l'OTAN risque d'être sévèrement compromis.

Au Canada, nos groupes-brigades sont devenus des organismes administratifs plutôt que des entités opérationnelles. Ils sont attachés à leur base, gèrent des collectivités et beaucoup d'autres éléments allant des autobus scolaires aux cantines. L'Armée de terre a démontré qu'elle était en mesure d'envoyer un bataillon en campagne et de le commander avec succès. Qu'elle puisse faire la même chose avec un groupe-brigade est moins certain et devrait faire l'objet de vérifications régulières et approfondies. Le quartier général du CFT devrait à tout le moins mener des exercices d'envergure visant le déploiement d'un groupebrigade à l'intérieur des limites du Canada pour vérifier si cela peut se faire en 90 jours et, à défaut, pour prendre les mesures correctrices qui s'imposent. Il convient également qu'il organise, pour les commandants de brigade, des exercices tactiques plus fréquents qu'aujourd'hui. L'Armée de terre a également besoin, beaucoup plus que les autres services, du nouvel équipement commandé pour elle, surtout de matériel TTB et de véhicules de tir d'appui chenillés modernes.

Les déploiements de groupes-bataillons des quelques dernières années dont il a été question ci-dessus ont une caractéristique commune... et troublante. Puisque les bataillons d'infanterie manquent habituellement de personnel, des sous-unités leur sont greffées au moment de leur affectation outre-mer, exactement de la même façon que le RAC s'est vu adjoindre un escadron du Royal Canadian Dragoons (RCD) en Somalie. En Haïti, au contraire, l'unité de l'Armée de terre envoyée sur place a perdu sa propre administration, y compris le capitaine-adjudant du bataillon, ce qui l'a forcée à s'adresser au contingent pour obtenir un appui qu'elle aurait normalement obtenu par ses propres moyens. Aucune addition ni soustraction à l'effectif d'une unité n'est un gage de succès. Si le Canada veut déployer des unités hybrides, l'Armée de terre doit s'assurer que les membres de ces unités ont eu le temps de s'entraîner ensemble avant le déploiement. Idéalement, seules les unités complètes, disposant de tout leur effectif, devraient être envoyées à l'étranger.

La Marine et la Force aérienne

La Marine est à bien des égards celui des trois services qui se porte le mieux. Les frégates canadiennes de patrouille et les navires de défense côtière (NDC) sont des bâtiments splendides qui ont un long avenir devant eux et, une fois que les frégates auront reçu des hélicoptères modernes, la Marine disposera des vaisseaux les plus efficaces du monde dans leur catégorie et elle pourra les affecter à toute une gamme de rôles, principalement à la guerre antisousmarine. Seule épine dans le pied de la Marine : ses navires d'approvisionnement et ses sous-marins désuets. L'acquisition de sous-marins Upholder qui n'aurait, dans le pire des cas, aucune incidence sur le budget de la Marine, pourrait même engendrer un certain niveau de recettes grâce au financement novateur négocié avec la Grande-Bretagne (et les É.-U.). Il faudrait donc aller de l'avant. Dotée de ces sous-marins presque neufs, la Marine sera en mesure de conserver son savoir-faire dans le domaine de la guerre anti-sous-marine, grâce à un programme d'entraînement adéquat.

La Force aérienne est, elle aussi, en assez bonne forme. Ses chasseurs sont des modèles récents, mais sa capacité de charge est limitée. Il faudrait sans doute songer à négocier des ententes officielles avec des transporteurs aériens commerciaux pour assurer la mise au service des FC en cas d'urgence de gros aéronefs acquis, au besoin, grâce à des subventions gouvernementales. Parallèlement, on pourrait également étudier si les FC peuvent se payer le luxe de conserver quatre escadrons de chasse, même s'il est vrai que le Canada devra toujours exercer une surveillance sur son territoire.

Les Forces canadiennes vues comme un «organisme social»

Au sein du Canada contemporain, les FC sont tenues de respecter la Charte canadienne des droits et libertés et diverses autres dispositions régissant les droits de la personne et l'équité en matière d'emploi, et il doit bien sûr en être ainsi. Personne ne peut s'y opposer - pour autant toutefois que l'efficacité opérationnelle n'en soit pas compromise. Jusqu'à très récemment, les dispositions législatives adoptées n'ont pas menacé l'efficacité de l'organisation militaire, mais l'ordre appliqué récemment à l'Armée de terre établissant des quotas pour les femmes et les minorités dans les armes de combat risque de réduire la capacité de combat des FC. Dans cet ordre, il est question «d'atteindre une masse critique de 25 p.100 de femmes dans les prochains GPM des armes de combat NQ3. En outre, nous augmenterons la représentation des peuples autochtones et des minorités visibles de 3 et 7 p. 100 respectivement» (traduction libre).

Il faut d'abord préciser que jamais personne n'a laissé entendre que les femmes ou les représentants des minorités visibles tentaient désespérément, par milliers, d'être admis dans les armes de combat dont ils se

trouvaient exclus, les unes par le chauvinisme des hommes, les autres par le racisme. Deuxièmement, les femmes ont moins de force que les hommes dans la partie supérieure du corps : c'est une caractéristique physique qu'on ne peut tout simplement pas écarter. Troisièmement, si ce contingentement était appliqué, la seule façon de le respecter, à la lumière des deux premiers points, serait de «marauder» les femmes qui font partie d'autres unités de l'Armée de terre et de réduire les normes d'entraînement physique. Cela ne servirait les intérêts de personne, ni ceux des femmes ni ceux de l'Armée ni ceux du Canada. Les femmes devraient être et sont admissibles au service dans n'importe quel domaine des FC et à tous les grades, mais les normes d'entraînement ne doivent pas être réduites davantage aux seules fins d'un contingentement numérique (l'Armée de terre canadienne compte déjà parmi les armées du monde occidental où les normes d'entraînement sont les moins sévères). Autrement l'efficacité opérationnelle risque d'être gravement compromise. On pourrait, à juste titre, tenter d'établir si une étude d'impact sur l'efficacité opérationnelle a été menée à bien avant l'annonce de cette politique. Dans la négative, il faudrait prendre des sanctions exemplaires.

Sir Michael Howard, chroniqueur militaire de renom, a récemment fait observer que les militaires doivent partager les valeurs de la société qu'ils défendent et être tout aussi épris que les civils des idéaux de démocratie, d'équité, de justice et de respect des droits de la personne. Mais il poursuit : «cela ne signifie pas qu'ils devraient constituer un groupe représentatif ou composer avec tous les styles de vie tolérés dans le secteur civil. La principale exigence à leur égard...est qu'ils doivent être *efficaces*, et représentatifs de la société dans la seule mesure où cela contribue à leur efficacité». (traduction libre) [Les italiques sont de M. Howard.]

Le Ministre doit obtenir que les FC jouissent d'une certaine souplesse dans l'application de la Charte canadienne des droits et libertés et des dispositions législatives régissant l'équité.

La Force de réserve

Pour atteindre leur seuil d'efficacité, les FC doivent constituer une entité dans laquelle 60 000 plus 30 000 font effectivement 90 000. Les réservistes, dont le nombre doit passer à 30 000, sont un maillon vital de l'effectif militaire du pays. Les réservistes de la Marine ont leur propre rôle à jouer comme membres d'équipage des NDC et ils s'en acquittent fort bien jusqu'ici. La Réserve de la Force aérienne, grâce en partie à la pénurie actuelle de pilotes de la force régulière, s'agrandit de manière créative; sa capacité de vol est renforcée et elle est progressivement intégrée à toutes les activités de la force régulière. Seule la milice représente un problème.

Il faut bien admettre que, même si la milice a réussi à fournir aux missions de maintien de la paix un nombre substantiel d'effectifs, de jeunes soldats auront régulièrement atteint les normes de rendement de la force régulière, au terme de leur entraînement préparatoire, aucun régiment de la milice au Canada ne peut envoyer sur le terrain un peloton bien entraîné; la plupart ne peuvent fournir une section. Certains réservistes d'expérience n'ont pas hésité à l'admettre. Inévitablement présentée par des colonels honoraires (dont certains se verraient bien dans les chaussures du CEMD), la réaction de la milice est, et a toujours été, de blâmer la force régulière, mais c'est une stratégie qui ne passe tout simplement plus. Certes, certains militaires de carrière arrogants ont offensé les miliciens et les rapports entre l'Armée de terre et la milice sont probablement pires qu'ils n'ont jamais été. Les membres de la force régulière ont souvent affiché des sentiments de frustration face aux dépenses et au gaspillage d'unités de la milice qui produisent peu de choses valables d'un point de vue militaire. En réaction, la milice a demandé le contrôle de son propre budget, une simple manœuvre de diversion quand on sait que le problème est ailleurs. Il est regrettable que la réorganisation et le regroupement recommandés par la Commission spéciale sur la restructuration des réserves au Ministre en 1995 n'aient été acceptées que partiellement.

La structure de brigade proposée devrait être adoptée à la date prévue; le regroupement fait l'objet d'une étude de trois ans qui, à moins que le Ministre et le CFT n'y mettent tout leur poids, n'aboutira, en novembre 1999, qu'à une autre étude du même genre, puis une autre, et ainsi de suite. Les FC ne peuvent se payer le luxe d'une milice incapable de faire son travail.

Une culture marquée par la timidité

Le problème le plus sérieux auquel font face les Forces canadiennes tient au fait que le protocole du «politiquement correct» et des méthodes de travail sûres n'est pas la meilleure façon de préparer des militaires qui doivent se battre et gagner des guerres. Les chefs sentent qu'ils n'ont plus le pouvoir, en formant leurs recrues, de «prendre des risques». Quand l'opinion publique juge les incidents mortels qui peuvent en résulter, elle perd de vue les vies humaines qui seront épargnées lors de prochains combats. Voici le témoignage d'un officier supérieur, lors d'une visite rendue à un bataillon qui se préparait au déploiement en ex-Yougoslavie, il y a deux ans :

J'ai demandé aux sousofficiers supérieurs présents (tous de la force régulière) de me désigner l'officier qui était, à leurs yeux, le plus apte à les aider à accomplir leur mission avec succès : étaitce le commandant, les commandants de peloton, ou qui d'autre? Ils m'ont demandé si je voulais une réponse honnête ... ils ont alors déclaré unanimement que l'officier le plus important pour eux était l'avocat militaire parce que... «franchement, mon général, nous n'avons confiance ni en vous ni dans le corps des officiers pour nous appuyer si nous prenons une décision qui n'a pas la faveur des Canadiens et des Canadiennes. Nous pensons que les gens de votre condition serez tous présents pour cueillir les lauriers de nos hauts faits d'armes, si tout se passe bien, mais aussi pour nous voir pendus haut et court, nous et nos hommes, si les politiciens et le public canadiens, les pieds bien au chaud devant leur foyer, n'apprécient pas ce que nous avons fait dans le feu de l'action.» Ils ont avoué qu'en cas d'incident avec échange de coups de feu, ils conseillaient clairement à leurs subordonnés de ne pas adresser la parole à leur commandant de peloton, à leur commandant de compagnie ou à l'officier commandant avant d'avoir pu communiquer à leur avocat les circonstances de l'incident et leur réaction personnelle.

Cet officier compétent, quoique pris de court, a été suffisamment honnête pour reconnaître qu'étant donné l'apparente incapacité des officiers supérieurs des FC à prendre en main leurs responsabilités, il y avait quelque mérite à l'argumentation des militaires.

Il n'y a pas grand-chose à ajouter à ce témoignage qui dénote un fossé d'une ampleur alarmante entre les troupes et leurs officiers, une volonté inébranlable de la part des soldats de continuer à accepter le concept de «responsabilité illimitée» cher aux Forces canadiennes, et une crainte totalement justifiée de jugements subséquents peu sensibles aux réalités de la vie des soldats. En bref, disons que le soldat canadien ne croit plus que ses officiers font preuve envers lui de cette loyauté qui semblait être la norme. Dans les circonstances, qui peut être surpris de l'érosion progressive de leur loyauté à l'endroit de leurs supérieurs? Rien de ce qui vient d'être exposé ici n'a pour but de fermer les yeux sur des comportements criminels qu'il faut éradiquer. Toutefois, si nous produisons une armée de terre dirigée par des chefs pusillanimes, ce sont nos fils et nos filles qui en paieront un jour le prix.

Nous pourrions également présumer que l'accent mis par les FC sur les missions de maintien de la paix a contribué à renforcer cette timidité. Le service outre-mer dans des opérations de maintien de la paix est devenu le point culminant de la carrière des officiers canadiens et bon nombre d'entre eux ont appris à apprécier ce rôle, à la fois militaire et diplomatique. Pour sa part, l'Armée américaine se sent forcée, pour s'assurer que ses soldats n'ont pas perdu leur capacité de combattre, d'offrir aux troupes qui ont servi

dans des missions de maintien de la paix un entraînement de recyclage. Que faut-il ajouter pour convaincre les FC de suivre cet exemple?

Les cadres supérieurs des FC doivent mettre de l'ordre chez eux, mais ils doivent aussi, alors qu'ils s'attellent à cette tâche, être appuyés par leurs maîtres politiques.

PRÉCÉDENT | TABLE DES MATIÈRES | SUIVANT

G. Grades, solde, promotions et Rapports d'appréciation du personnel (RAP)

Les Forces canadiennes sont aux prises avec un système de grades, de promotion et d'évaluation encombrant compliqué et inefficace. Il faut modifier ce système séance tenante.

Les grades

Soulignons d'abord que ce système qui compte 18 grades entre le simple soldat et le général comporte vraisemblablement de six à huit grades de trop. Cette structure à niveaux multiples part d'une bonne intention : en cas de gel de la solde, l'octroi d'une promotion était la seule façon pour un MR d'obtenir une augmentation. Une pléthore de caporauxchefs et d'adjudants est née de ce système, qui a désespérément besoin de rationalisation. Toutefois, l'opération, faut-il le souligner, n'est pas sans conséquence. Dans l'infanterie, par exemple, les commandants de section étaient, par le passé, des caporaux qui vivaient dans les quartiers des MR. Dans le système actuel d'inflation hiérarchique, les commandants de section sont des sergents qui vivent dans le mess des sergents. Le manque de contrôle qui en résulte peut avoir des conséquences graves comme le laissent entrevoir les incidents auxquels le RAC a été mêlé.

Que faut-il donc faire? Tout en ne touchant **pas** à la solde individuelle, les grades devraient être rajustés à la baisse à tous les niveaux de la hiérarchie. Cela n'ira pas sans traumatisme, certes, mais si la solde individuelle n'est pas touchée, le malaise se dissipera. Dans l'armée de terre, par exemple, les commandants de peloton devraient redevenir des lieutenants, les adjudants de peloton des sergents, les commandants de section des caporaux, et les commandants adjoints de section des caporaux suppléants. Étant donné nos brigades réduites à leur plus simple expression, les colonels pourraient devenir commandants de brigade et les brigadiers-généraux des brigadiers, ce qui réduirait d'un coup le nombre des officiers généraux. Il n'existe non plus aucun motif de prétendre servilement que chaque force devrait avoir la même structure hiérarchique.

La solde

Les membres des FC sont généralement souspayés. Il y a des MR qui dépendent de l'aide sociale et des banques d'alimentation... C'est une disgrâce nationale! Les loyers des logements familiaux des militaires ont continué à augmenter (jusqu'à 80 $ par mois) alors que la rémunération était gelée, et c'est un scandale. La dernière augmentation de 2 p. 100 n'a été accordée qu'aux MR et cela a dressé un mur entre les officiers et les MR... une aberration. Les officiers supérieurs ne sont pas eux non plus surpayés par les temps qui courent. Un brigadiergénéral de la Force aérienne peut administrer une flotte d'aéronefs qui équivaut à celle d'une société aérienne de bonne dimension et ne gagner que 85 000 $. Le dirigeant d'une entreprise équivalente en recevrait au moins le triple. De la même manière, le CEMD qui dirige un effectif de 63 000 personnes ne gagne pas plus que le chef de la police de Montréal, un officier qui dirige un corps policier de 4 000 agents. En d'autres termes, il y a des motifs impératifs d'octroi d'une augmentation générale et rétroactive. La rétribution de la compétence technique doit également être revue.

Un cas particulier : celui des adjudantschefs qui sont au cœur même des FC. Dans l'Armée de terre, le sergentmajor régimentaire (SMR) est le gardien de l'éthique militaire, le socle de la discipline et le

principal conseiller du commandant. En dépit de cela, un SMR qui a 30 ans de service gagne à peine 52 000 $, un salaire comparable à celui d'un capitaine qui compte cinq années d'expérience. C'est tout simplement injuste et il faut y remédier.

Les promotions

D'une certaine façon, les Forces canadiennes sont tombées dans le piège d'un système si complexe et tortueux de gestion de carrière et de promotion qu'il serait vu comme un carcan par n'importe quelle société, université ou armée étrangère. Chaque année, de 85 à 90 conseils de promotion examinent 45 000 dossiers individuels et analysent la candidature des 45 000 titulaires candidats à une promotion -- au sein d'un effectif de quelque 63 000 personnes. C'est absurde! D'abord le processus est centralisé, ce qui signifie qu'un cuisinier à Esquimalt est comparé à un cuisinier à Trenton et à Gagetown. Que le rapport d'appréciation de rendement (RAP) de ces trois militaires soit rempli par des officiers qui doivent appliquer des normes différentes importe peu; ce qui importe c'est qu'on aboutisse à une liste de cuisiniers classés selon leur mérite et que l'on dispose d'une telle liste pour chacun des 119 codes de groupes professionnels militaires dans les Forces canadiennes.

En principe, si un tel système a pu voir le jour, c'est à cause d'un manque de confiance généralisé en l'intégrité des commandants d'unité et des commandants de base. Un système plus rationnel, par exemple, restreindrait les pouvoirs des gestionnaires de carrière au QGDN pour donner aux commandants d'unité le droit d'octroyer les promotions jusqu'au grade de sergent, tout en prévoyant un système de règlement de griefs. Cela permettrait d'éliminer la plupart des conseils de promotion et des listes de candidats par ordre de mérite, ainsi que le climat d'irresponsabilité résultant d'un tel système. Les unités devraient accepter les conséquences de leurs propres décisions pour le meilleur ou pour le pire et si un commandant faisait des choix irrationnels ou abusait de ses privilèges dans ce domaine, les officiers supérieurs pourraient alors en tenir compte dans l'évaluation de son plan de carrière et de ses possibilités d'avancement. En outre, l'instauration de conseils de promotion à l'échelle des Forces canadiennes deviendrait superflue pour toute promotion autre que celle des MR les plus élevés en grade et des officiers supérieurs. La portée de la démarche de promotion serait restreinte au service concerné pour tous les grades de sousofficier jusqu'à l'adjudant et d'officier jusqu'au lieutenant-colonel.

Le Comité consultatif du personnel de la Force aérienne examine aussi la candidature des officiers aux grades de lieutenant-colonel et de colonel, une façon de garantir que les candidats ambitieux ont la chance d'être dépistés et une méthode prise au sérieux par les conseils de promotion du QGDN. La Marine, qui pendant 15 ans a fait passer aux candidats capitaines de navire un examen écrit et oral rigoureux (avec un taux de succès de seulement 25 p. 100), a également ses propres méthodes; un processus similaire gouverne la sélection des MR supérieurs de la Marine. Plus récemment, le Commandant de la Force terrestre a mis en place un comité de sélection de commandant en vue de s'assurer que seuls les meilleurs candidats - pas nécessairement ceux qui sont recommandés par les conseils régimentaires - se voient confier le commandement d'une unité. Toutes ces mesures semblent essentielles. Il ne devrait plus y avoir aujourd'hui de «confréries», pour autant que de tels réseaux aient jamais existé.

Le bilinguisme

Le système des FC accorde, non sans motifs, un poids substantiel au bilinguisme. La règle est qu'on ne peut normalement promouvoir au grade de lieutenant-colonel aucun officier unilingue et il y a bon nombre d'arguments à l'appui de cette politique. On doit traiter avec les militaires dans leur propre langue et les efforts consentis par les FC au cours des trois dernières décennies pour s'aligner sur les

objectifs de bilinguisme ont réussi à faire de cette organisation une de nos rares institutions de portée vraiment nationale, et à lui conserver ce statut. Par ailleurs, le test ultime, pour tout militaire, est et doit rester l'efficacité opérationnelle. Quel soldat, en effet, accepterait d'être dirigé par un officier bilingue ignorant le métier des armes qui le fera tuer? Toutes choses étant égales, un officier bilingue devrait avoir préséance, mais les FC devraient cesser toute discrimination à l'endroit des officiers unilingues.

Le Rapport d'appréciation du personnel (RAP)

Dans ce système complexe, le RAP est roi. Chaque officier et chaque MR fait l'objet d'une évaluation annuelle. Le formulaire compte seulement deux pages, mais les notes explicatives qui l'accompagnent en comptent une vingtaine, un indice incontestable de la complexité abusive du système. On accorde du poids à l'éducation et au bilinguisme... «trop» disent ceux qui croient que les compétences tactiques et le leadership sont laissés pour compte. Le plus important vice de forme du système tient aux quotas limitant la proportion de cotes «exceptionnel» qui peuvent être octroyées. Malheur au capitaine exceptionnel, dans une unité qui en compte trois, si le quota n'en permet que deux.

Le rendement et le potentiel constituent deux facteurs essentiels pour le RAP et pour la promotion des officiers et des MR. Or, s'il est possible d'évaluer le rendement, il n'est guère possible d'apprécier le potentiel, en partie parce qu'il se dissimule souvent dans l'œil de celui qui observe (on aurait tendance à voir chez les autres nos propres qualités), mais également parce que les gens se développent à des rythmes différents. Le système des RAP punit les gens qui apprennent lentement et les commandants peuvent infléchir leur évaluation du potentiel pour favoriser leurs subordonnés favoris. C'est la nature humaine qui est à l'œuvre ici, bien entendu, mais il serait probablement justifié de confier au surveillant immédiat de l'officier ou du MR l'évaluation du rendement, et au commandant celle du potentiel.

Également troublante est la pression que le système des RAP exerce sur les officiers évaluateurs, en faveur de l'inflation verbale. Un mot ou une expression négative peut détruire une carrière dans un système fondé sur des listes de candidatures au mérite. Inévitablement, la crainte d'une mauvaise cote impose un frein au désir d'un officier ou d'un MR de remettre en question les idées, les coutumes et les politiques qui ont cours; en d'autres mots, de se laisser aller à une critique constructive. Comme un observateur l'a fait remarquer, le système des RAP force «les officiers de carrière [à être] extrêmement sensibles à l'opinion de leur superviseur. Pour la personne qu'une promotion motive, il s'agit d'une question pragmatique...En d'autres termes, il faut « Suivre le rang pour survivre ».

En dépit de tous les efforts consentis pour évaluer chaque officier et chaque MR chaque année, en dépit des listes au mérite et des conseils de promotion, aucun mécanisme ne semble permettre aux FC de se débarrasser promptement des indésirables. Une suite d'évaluations insatisfaisantes dans le système des RAP peut porter ombrage à une carrière, mais non y mettre un terme. Les universités se sont heurtées sans succès au même problème dans le cadre de l'évaluation des professeurs, mais l'Université de Calgary a adopté un système qui permet d'évaluer chaque année les membres du corps professoral dans le cadre d'un processus de rémunération au mérite. Un score de zéro deux années de suite exige qu'on justifie pourquoi le professeur concerné n'est pas renvoyé. En fin de compte, peu de personnes sont remerciées, mais bon nombre prennent une retraite anticipée. Les FC pourraient envisager l'adoption d'un système similaire.

Rapport officier/militaire du rang

Aujourd'hui, le nombre d'officiers par rapport au nombre de MR est de 1/3,95 (selon les statistiques les plus récentes du MDN). Même en tenant compte du fait que les FC sont de taille trop modeste pour

bénéficier d'économies d'échelle et du fait que les pilotes des Forces aériennes sont forcément des officiers, on ne peut que déplorer un tel ratio. Le rapport Morton prévoyait un rapport de 1/5 pour l'ensemble des 60 000 militaires de tous grades, mais c'est encore trop d'officiers. En réduisant le nombre de leurs généraux, les FC ont donc pris une sage décision. Elles doivent maintenant s'atteler à ramener le rapport officier/militaire du rang à 1/7, soit 7 500 officiers pour un effectif de 60 000 personnes.

PRÉCÉDENT | TABLE DES MATIÈRES | SUIVANT

H. Le système d'éducation des FC

Les Forces canadiennes ont un corps d'officiers dont le niveau d'éducation est d'une médiocrité alarmante, l'un des pires du monde occidental. Seulement 53,29 p.100 ont un diplôme universitaire et seulement 6,79 ont un diplôme de deuxième ou troisième cycle, la plupart dans un domaine technique. Presque un quart du corps d'officier n'a qu'un diplôme d'études secondaires. En comparaison, aux États-Unis, pratiquement chaque officier a un diplôme universitaire et il faut, à toutes fins pratiques, pour être promu au grade de major, au sein de la Force aérienne par exemple, un diplôme de deuxième cycle. En gros, neuf officiers généraux américains sur dix ont un diplôme de deuxième ou troisième cycle et, même s'il s'agit parfois de diplômes facilement décrochés, la plupart ne le sont pas. Le résultat comme l'a précisé un officier qui a servi dans les Forces américaines, c'est que le corps des officiers généraux aux États-Unis est un des bastions de l'élite intellectuelle du pays. On ne pourrait certes en dire autant des officiers supérieurs des Forces canadiennes.

Estce important? De toute évidence, le génie tactique sur le champ de bataille ne doit rien au niveau d'instruction, pas plus d'ailleurs que le caractère, le jugement, et le leadership ne sont nécessairement façonnés par l'éducation. Mais malgré tout, on ne peut le nier, l'éducation est importante. Aujourd'hui, les officiers doivent affronter, tant sur le terrain qu'à leur base, des situations complexes exigeant jugement et intelligence. Au QGDN, ils doivent transiger avec des fonctionnaires et des politiciens instruits, dans des circonstances où leur jugement, leurs connaissances et leurs valeurs éthiques seront mises à l'épreuve. Le chercheur américain Richard *Gabriel a déclaré avec raison :*

Une profession ne doit jamais devenir un refuge pour ceux qui abandonnent leur sens humain, en éliminant toute autre obligation sociale ou morale au profit de normes purement politiques. Le fait de s'acquitter d'obligations envers la profession sans tenir compte des obligations d'un autre ordre non seulement réduit le soldat à l'état d'automate, mais encore l'expose, dans certains cas, à un désastre sur le plan moral. Un professionnel n'est pas qu'un simple technicien; tout professionnel de la vie militaire digne de ce nom doit également être un humaniste. (traduction libre)

À la lumière des événements de Somalie et de leurs tumultueuses retombées, ce message devrait rester gravé dans le cœur de chaque officier.

Personne, parmi ceux qui ont enseigné dans une université pendant 30 ans, n'a d'illusion sur la qualité de l'éducation supérieure au Canada ou sur les effets «civilisateurs» de l'éducation. Néanmoins, il pourrait s'avérer instructif pour le Ministre de savoir combien d'officiers du RAC impliqués dans les événements de Somalie avaient un diplôme universitaire.

Il y a à peine une décennie, les FC voulaient s'assurer que chaque officier détenait un diplôme universitaire. Les statistiques actuelles laissent entrevoir toute l'ampleur de l'échec. Parmi les officiers supérieurs, bon nombre sont profondément convaincus du fait que l'éducation n'est **pas** une qualité essentielle pour la profession d'officier ou encore qu'il s'agit, si elle est nécessaire, d'une obligation ne visant que les officiers subalternes. En fait, certains militaires cultivant ces idées frustes et rétrogrades, comme s'il s'agissait d'un credo, prétendent que l'excès d'éducation émousse l'ardeur au combat, une situation qui peut expliquer le traitement mesquin que subissent les officiers qui ont un diplôme de deuxième ou troisième cycle, tout particulièrement les détenteurs de doctorat qui semblent tout simplement écartés de la vie militaire. C'est là une attitude absurde dans un monde de plus en plus déconcertant, où la technologie règne en maître, et où les officiers des Forces canadiennes ont

d'inévitables rapports avec des homologues, des États-Unis ou d'ailleurs, qui font grand cas de l'éducation. Les FC doivent prendre des mesures vigoureuses pour garantir que, dans des circonstances normales, personne n'accédera au rang d'officier de la force régulière sans diplôme universitaire. Toutes celles et tous ceux qui ont été commissionnés du rang - une voie d'accès au niveau d'officier qui ne devrait pas être fermée - doivent se voir offrir l'occasion d'accéder à une éducation supérieure.

En outre, les officiers devraient être encouragés à s'inscrire à l'université aux niveaux de la maîtrise ou du doctorat. Actuellement, seulement deux lieutenants-colonels par service et par année ont droit à un congé d'études supérieures payé dans un domaine qui n'est pas directement rattaché à leur profession (p. ex. le fait d'acquérir une habileté ou une technique particulière d'ingénierie pour un ingénieur). C'est complètement inadéquat même si on tient compte du nombre de ceux qui poursuivent des études universitaires de deuxième ou troisième cycle à temps partiel pendant leurs heures de loisir. En moins d'une décennie, on devrait pouvoir exiger des candidats aux plus hauts grades des Forces canadiennes qu'ils détiennent un diplôme de maîtrise ou de doctorat. On peut se poser à nouveau la question de l'importance de l'instruction. Un officier à la retraite qui a travaillé dans le système d'éducation des Forces canadiennes à son propre compte a fait remarquer que les officiers supérieurs pourraient bien n'être pas assez instruits pour affronter des tâches nouvelles et complexes comme la gestion des ressources, l'élaboration de politiques et le traitement des questions de sécurité nationale. Ces besoins ne peuvent être comblés par des programmes de courte durée ou autres stratégies de dernière minute. En d'autres termes, l'éducation a de l'importance et les études supérieures sont vues trop souvent comme une alternative à l'avancement professionnel plutôt que comme un instrument de promotion. La politique des FC est aveugle et à courte vue.

En outre, les études menant à l'obtention d'une maîtrise ou d'un doctorat devraient si possible être entreprises dans des universités civiles. D'abord parce qu'il est bon, pour des officiers qui sont à mi-chemin dans leur carrière, de fréquenter des étudiants et des professeurs civils et d'être en contact direct avec la société qu'ils ont pour mission de servir. Deuxièmement parce qu'il est tout aussi utile pour les étudiants et les professeurs d'université de constater de leurs propres yeux que ceux qui les servent dans les FC ne sont ni des imbéciles ni des monstres.

Le Collège d'état-major et de commandement des Forces canadiennes (CECFC)

Ce qui aggrave encore la situation, c'est l'état déplorablement confus du propre système éducatif des FC. Le Collège de la Défense nationale, dont le mandat était de préparer les officiers supérieurs au haut commandement en leur donnant une bonne compréhension des affaires canadiennes et internationales, a été fermé il y a quelques années. L'École d'état-major des Forces canadiennes qui donnait un semblant d'éducation et une connaissance des procédures d'état-major aux officiers subalternes a également fermé ses portes. Tout ce qui reste au niveau des Forces canadiennes est le Collège d'étatmajor et de commandement des Forces canadiennes (CECFC) à Toronto. Le CECFC est actuellement le dernier établissement d'enseignement militaire accessible aux officiers.

Le CECFC forme 112 majors par an. Ce nombre sera réduit considérablement dans un proche avenir (à environ 70) par suite de la réduction de l'effectif des FC. Il s'agit là encore d'une décision à courte vue si on tient compte de la pénurie de majors instruits dans le domaine de l'état-major. Le collège a pour mission d'enseigner le commandement et les procédures d'état-major à un niveau avancé sur le plan national, d'instruire les officiers d'état-major opérationnels au service de coalitions (à savoir, sous la direction des États-Unis), et de préparer les officiers à devenir des bureaucrates au QGDN. Parallèlement, le CECFC offre un programme d'études dans le domaine de la «sécurité nationale» qui n'est, en réalité, rien d'autre qu'un cours expurgé en relations nationales et internationales.

Le programme du CECFC fait appel à des conférenciers invités et à des discussions en atelier. Malheureusement, la méthode d'enseignement utilisée n'est pas très efficace en tant que moyen de diffusion de l'information et les travaux d'atelier sont à un niveau inférieur à celui d'un tutorat universitaire de première année. En outre, presque tous les lieutenants-colonels qui constituent l'équipe d'instructeurs (et qui animent les discussions en atelier) ne connaissent généralement rien à la pédagogie. En résumé, on peut dire que le cours du CECFC a des objectifs beaucoup trop ambitieux et ne fonctionne de façon satisfaisante dans aucune de ses composantes. Il faudrait repenser le système au complet. Par exemple, le segment portant sur la sécurité nationale tirerait grand profit de l'apport de spécialistes invités pendant une semaine au lieu d'une matinée, d'universitaires ou de praticiens qui pourraient donner une série de conférences et animer des discussions de groupe qui permettraient d'aborder les divers thèmes à l'étude en profondeur. En fait, il devrait y avoir au moins deux ou trois universitaires civils attachés au collège chaque année, des universitaires qui pourraient amener des points de vue différents et qui contribueraient à secouer une foule d'opinions militaires préconçues grâce à des styles d'enseignement originaux et à une dynamique des échanges favorable à l'argumentation et à la discussion. Dans l'ensemble il devrait y avoir plus de travaux de lecture et d'écriture; le programme lui-même devrait être structuré pour élargir l'horizon des officiers inscrits. (On peut citer le cas de cet officier qui a récemment confié à un membre du personnel du CECFC qu'il avait réussi à ne pas mettre le pied à la bibliothèque pendant toute la durée du cours.) Si le collège faisait son travail de façon adéquate, il pourrait et devrait devenir le fondement de la doctrine opérationnelle et stratégique des FC, un endroit de réflexion, de recherche et d'écriture sur les fondements de la doctrine militaire. S'il ne peut en être ainsi, les FC devraient cesser de faire semblant, et fermer le collège d'étatmajor.

On pourrait, pour commencer, instaurer un examen d'admission écrit (comme c'était l'usage dans l'Armée de terre, il y a une génération) dans le cadre duquel un candidat devrait démontrer une certaine maîtrise des questions de politique nationale et internationale et une compréhension complète des Forces canadiennes. On pourrait ensuite faire en sorte que l'admission au collège et l'obtention d'un diplôme deviennent des fleurons à la couronne des officiers, pas simplement une année à Toronto offerte en prime à ceux qui ont la chance de se classer en tête de la liste du mérite de l'unité ou du régiment, alors que tous les autres sont affectés ailleurs. Aucun officier de plus de 35 ans ne devrait être admis au CECFC. Enfin, le diplôme délivré par le collège devrait être une condition préalable pour les postes d'état-major, ce qui n'est pas le cas à présent, sauf pour certains officiers de l'Armée de terre.

Le Collège de commandement et d'étatmajor de la Force terrestre canadienne(CCEFTC)

Le Collège de commandement et d'étatmajor de la Force terrestre canadienne (CCEFTC) de Kingston instauré parce que l'Armée de terre ne croit pas que le CECFC prépare ses officiers de façon adéquate à accéder à des postes d'état-major, tente de remédier à quelques-unes des lacunes pédagogiques du CECFC. Le programme comprend deux cours destinés aux capitaines (sans et avec ancienneté). Le premier offrira une instruction de base à tous les militaires de ce grade. Le deuxième sera offert de manière sélective aux officiers dont le potentiel est jugé très élevé dans le cadre du RAP. Il comprendra aussi un bloc de temps substantiel (130 heures) consacré à l'histoire et au patrimoine militaires dans le cadre d'un plan de cours élaboré en consultation avec des universitaires spécialisés en la matière. Même si les administrateurs du CCEFTC n'ont malheureusement pas encore trouvé le moyen de transformer l'équipe d'instructeurs en une équipe de professeurs compétents, le bloc de cours réservé à l'étude de l'histoire et du patrimoine militaires est une initiative que le CECFC de Toronto aurait tout avantage à imiter. Ce bloc permet d'enseigner aux officiers les fondements historiques de leur profession et de leur faire connaître le patrimoine militaire du Canada, quelque chose qui a pratiquement disparu des FC (qui ont réduit la taille de la Direction de l'Histoire et du patrimoine au QGDN) et de l'Armée de terre. (La

Marine et la Force aérienne sont en train de faire des efforts louables pour revaloriser le patrimoine militaire). Le programme du CCEFTC forcera les étudiants officiers à lire et à écrire ce qui favorisera la compréhension de l'éthique militaire canadienne, une dimension ensiblement absente de tous les programmes d'instruction des officiers de l'Armée de terre. En outre, la conscience historique peut orienter le processus de prise de décision en révélant la complexité d'événements à première vue sans histoire.

Des dispositions ont d'ores et déjà été prises pour que le programme du CCEFTC sur l'histoire militaire donne droit à des crédits universitaires de deuxième cycle au Collège militaire royal du Canada. Même si l'initiative peut s'avérer prématurée avant que la norme du cours ne soit établie et mesurée, le changement ne peut être que profitable. Comme pour le CECFC, on pourrait, pour améliorer les méthodes de sélection du CCEFTC, demander aux candidats de passer un examen d'admission. Si le fait de se fonder sur le potentiel au lieu du mérite comme facteur d'admission constitue un net progrès, le potentiel est, de toute évidence, difficile à mesurer, et il est exposé au favoritisme. Un examen rigoureux permettrait toutefois de résoudre partiellement le problème.

Le Programme de perfectionnement professionnel des officiers (PPPO) et les études supérieures

Le Programme de perfectionnement professionnel des officiers (PPPO) qui, tout en n'étant pas obligatoire pour les officiers subalternes, a un poids important dans les décisions de promotion, a gardé comme thème, pendant quelque temps, la guerre et la profession militaire (ou l'histoire militaire) (PPPO 7). Sans grand succès toutefois. Le cours ne dépasse pas un niveau d'études collégiales, certains des documents didactiques sont de piètre qualité, et les travaux effectués dans le cadre du cours sont cotés par des officiers qui n'ont pas les compétences qui conviennent. Il en résulte un système qui favorise la régurgitation de textes appris par cœur et qui tend à laisser passer des dissertations écrites dans une prose agrammaticale, sans analyse. Toute initiative, toute lecture supplémentaire tend à être sanctionnée dans le cadre du système de cotation, ce qui fait de ces cours de véritables hérésies, tant sur le plan historique que pédagogique. En outre, les officiers qui ont suivi des cours d'histoire à l'université au lieu du PPPO 7 éprouvent beaucoup de difficultés à obtenir une équivalence sous forme de crédits, une situation absurde puisque n'importe quel cours universitaire est de meilleure qualité.

Si le cours PPPO 7 continue à être donné, il faudra donc l'améliorer, le mettre à jour et le restructurer. Il s'agit d'amener les officiers à réfléchir sur l'histoire et le contexte des guerres du passé et pas de leur inculquer le culte de la solution unique ou de la bonne réponse. Si le PPPO 7 souffre de ces lacunes, on peut présumer qu'elles affectent également les autres cours du programme. Il faudrait se pencher sur la question. Si on en vient à la conclusion que le PPPO n'est pas adéquat il faut s'en débarrasser.

Le Service du recrutement, de l'éducation et de l'instruction des Forces canadiennes (SREIFC) est en train d'élaborer des programmes de cours pour les colonels (Programme d'études militaires avancées--PEMA) et pour les officiers généraux (Cours sur la sécurité nationale--CSN), pour un total de 36 semaines d'instruction qui doivent commencer en 1998-1999. Tous les colonels et les capitaines devraient s'inscrire au PEMA, et le CSN serait obligatoire pour être promu au grade de général. S'il n'y a plus de Collège de la Défense nationale et si on ne crée quelque nouvelle École de guerre, de tels cours sur l'art du combat et la stratégie (qui devraient comprendre un volet historique) sont bien sûr nécessaires, mais il faut obtenir une importante participation des universitaires. Les plans actuels prévoient l'adjonction de deux généraux à la retraite à l'équipe d'instructeurs et de trois professeurs du Collège militaire royal pour «maintenir la rigueur intellectuelle du programme et faciliter l'agrément.» Cela pourrait suffire mais si l'agrément est jugé essentiel, l'embauche d'universitaires qui ne font pas partie du corps professoral du CMR jouira, sans le moindre doute, d'une plus grande crédibilité dans le

monde civil. (Il ne faut pas voir cette remarque comme une critique du CMR, mais plutôt comme une reconnaissance du fait que l'agrément du collège ne fera pas le poids par rapport à celui des universités.) Puisqu'un financement supplémentaire sera de toute façon requis pour l'embauche de ces trois professeurs, on ne gagnera rien à ne pas retenir les meilleurs candidats.

Les chercheurs et les FC

Tel que suggéré précédemment, il faut renforcer la présence des universitaires civils aux collèges de Toronto et de Kingston ainsi que dans les équipes qui élaborent les cours destinés aux colonels et aux généraux. Au *Royal Naval College* de Greenwich, chaque atelier a un conseiller pédagogique, soit un employé du ministère de la Défense ou un chercheur attaché au collège. La qualité de discussion qui en résulte et l'apport de perspectives plus larges sont apparemment des atouts. Vu le chômage qui règne dans l'enseignement, vu la concentration des cours universitaires et des études stratégiques à proximité des collèges d'état-major de Toronto et de Kingston, et vu le nombre de professeurs en congé sabbatique qui pourraient avoir un intérêt professionnel à une affectation d'un an dans un collège d'état-major, l'adjonction de ces ressources pourrait facilement se concrétiser. Cela vaudrait la dépense qui resterait relativement modeste. Peutêtre ne seraitil pas inutile, par ailleurs, de prouver l'évidence : une telle présence dans le cadre de l'élaboration des cours des collèges d'état-major ne constitue ni un processus de transfert de responsabilités aux civils, ni une menace aux carrières militaires; il s'agit au contraire de mettre la compétence des universitaires au service des objectifs des forces.

CMR

Enfin, on en vient au Collège militaire royal. Le CMR offre un baccalauréat en arts, en sciences et en génie et des diplômes de deuxième cycle dans quelques disciplines, notamment en polémologie, et il assure l'instruction d'environ un quart des officiers des FC. Comme dans toute université civile canadienne, la qualité du programme offert par le CMR est probablement mitigée. Cette variation de la qualité selon la discipline a été exploitée par certains pour avancer que le Collège devrait être transformé en une académie de type Sandhurst (un collège d'instruction militaire qui offre un cours de deux ans) ou de type West Point (une école militaire offrant un programme préétabli), ou devenir le centre de perfectionnement professionnel des officiers des FC, ou encore fermer ses portes. Je ne suis pas persuadé que ces propositions sont sages. Le palmarès du CMR est impressionnant et le Canada n'a déjà pas trop d'établissements nationaux qui peuvent rassembler hommes et femmes, francophones et anglophones, d'un bout à l'autre du pays. En outre, la devise du CMR «Vérité, devoir, vaillance» est et demeure au cœur même de l'éthique militaire canadienne. Par contre, le collège est coûteux et bon nombre de ses diplômés quittent les FC à la première occasion.

Avant de prendre la décision de modifier de façon radicale ou de fermer le CMR, et reconnaissant que tout changement dans ce domaine nécessitera une génération avant d'être vraiment mis en œuvre dans le système, le MDN devrait entreprendre une étude sérieuse et compétente de l'ensemble du système éducatif des Forces canadiennes. Avons-nous besoin d'un collège militaire comme le CMR? Dans l'affirmative, que devrait-on y enseigner? Est-ce qu'il devrait y avoir un collège militaire au Québec? Quels devraient être les résultats du PPPO et comment peut-on l'améliorer? Devrait-il y avoir des collèges d'état-major séparés ou un seul collège pour l'ensemble des FC? Dans l'affirmative qui devrait y enseigner quoi? Avons-nous besoin d'un CDN ou d'une École de guerre, ou les nouveaux cours élaborés pour les colonels et les généraux suffiront-ils à combler les besoins? Les FC devraient-elles disposer d'un programme et d'une école de leadership? Comment enseigner l'éthique? De combien de diplômes universitaires une armée moderne a-t-elle besoin et où, au sein des forces armées, ces diplômes devraient-ils être retrouvés? Ce n'est que si ces questions et une foule d'autres sont explorées de manière

adéquate que le système éducatif des FC pourra servir l'atteinte des buts qui lui sont fixés.

PRÉCÉDENT | TABLE DES MATIÈRES | SUIVANT

I. La Somalie et ses retombées

Enfin, le gouvernement a pris une décision judicieuse en mettant un terme à l'enquête sur la Somalie. L'attitude incompréhensive et impolitique des commissaires et de l'avocat-conseil, de concert avec le battage publicitaire quotidien des médias, entretenait une plaie ouverte dans le flanc des Forces canadiennes et avait un effet catastrophique sur le moral des militaires. Néanmoins, en arrêtant l'enquête avant que l'on puisse se pencher sur la phase de l'opération consécutive au déploiement, le gouvernement risquait de donner l'impression de vouloir étouffer les allégations de dissimulation. Ces allégations devraient être explorées dans quelque autre tribune pour qu'elles soient prouvées ou rejetées. Toute autre stratégie risque de créer et de perpétuer un climat de soupçons et de méfiance qui pourrait être aussi dangereux pour la santé des Forces canadiennes (et pour la perception qu'en a le public) que ne l'a été l'enquête elle-même.

PRÉCÉDENT | TABLE DES MATIÈRES | SUIVANT

J. Conclusion

Le gouverneur général a dit, dans le cadre d'une cérémonie honorifique qui s'est tenue récemment à Ottawa, que la période de réflexion et d'autocritique que traversent aujourd'hui les Forces canadiennes est un signe de santé. "Il en est de même des questions venant de l'extérieur des Forces" a-t-il précisé, "pourvu que la réalité soir respectée. Il serait dangereux de se former une opinion en lisant trop de manchettes, trop peu d'études historiques et trop peu de faits sur la véritable fonction des Forces canadiennes aujourd'hui." Son Excellence avait raison.

Il n'en est pas moins vrai que les Forces canadiennes sont aujourd'hui dans un véritable guêpier. Heureusement, elles ont par le passé surmonté d'autres périodes sombres. Pour sortir du malaise qui les ronge, il leur faudra peutêtre retourner aux sources d'un patrimoine qui inspire la fierté et restaurer leur santé chancelante. De telles choses ne se produiront que si les dirigeants militaires et politiques de la nation œuvrent de concert à restaurer la fierté, le moral et l'efficacité opérationnelle des Forces. Cela exigera, entre autres choses :

- la stabilité de l'effectif et des budgets des FC
- une description claire du(des) rôle(s) des FC
- la création d'un QGFC et d'un QGDN à Ottawa
- le maintien du système régimentaire
- le rôle clé de l'efficacité opérationnelle dans le cadre de toute décision
- la réforme du système de promotion et de la structure des grades
- l'examen, la réforme et la rationalisation du système d'éducation des FC.

La survie du Canada pourrait fort bien dépendre de la façon dont ces tâches cruciales seront accomplies.

PRÉCÉDENT | TABLE DES MATIÈRES